

Statut International de l'U. R. S. S. Etat Commerçant

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 juillet 1935 à 14 heures

PAR

A. STOUPNITZKY

Président : M. BASDEVANT.

<i>Suffragants</i>	$\left\{ \begin{array}{l} \text{MM. NIBOYET,} \\ \text{SCELLE.} \end{array} \right.$	$\left. \vphantom{\begin{array}{l} \text{MM. NIBOYET,} \\ \text{SCELLE.} \end{array}} \right\} \textit{Professeurs}$
--------------------	--	--

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON & R. DURAND-AUZIAS, Administrateurs

LIBRAIRIE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

20, Rue Soufflot (5^e arr.)

1935

**Statut International
de l'U.R.S.S.**

Etat Commerçant

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

Statut International de l'U. R. S. S.

Etat Commerçant

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 juillet 1935 à 14 heures

PAR

A. STOUPNITZKY

Président : M. BASDEVANT.

<i>Suffragants</i>	{	MM. NIBOYET, SCELLE.	}	<i>Professeurs</i>
--------------------	---	-------------------------	---	--------------------

PARIS

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et C^{ie} et ancienne Librairie F. Pichon réunies

R. PICHON & R. DURAND-AUZIAS, Administrateurs

LIBRAIRIE DU CONSEIL D'ÉTAT ET DE LA SOCIÉTÉ DE LÉGISLATION COMPARÉE

20, Rue Soufflot (5^e arr.)

1935



PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

<i>R.S.F.S.R.</i>	République Socialiste Fédérative des Soviets de Russie.
<i>U.R.S.S.</i>	Union des Républiques Socialistes Soviétiques.
<i>Gosbank</i>	Banque de l'Etat.
<i>Sob. Zak</i>	Recueil des Lois de l'U.R.S.S.
<i>Sb. dog</i>	Recueil des traités.
<i>T.S.Y.K.</i>	Comité central exécutif de l'U.R.S.S.
<i>Vniechtorg</i>	Commissariat pour le commerce extérieur
<i>A.J.I.L.</i>	American Journal of International Law
<i>B.I.I.</i>	Bulletin de l'Institut Juridique International.
<i>Clunet</i>	Journal de Droit international
<i>R.D.I.P.</i>	Revue de droit international privé.
<i>Revue belge</i>	Revue de Droit international et de législation comparée.
<i>Revue critique</i>	Revue critique de Droit international (continuation de la Revue de droit international privé).
<i>Revue Sottile</i>	Revue de Droit international (fondée par Antoine Sottile).
<i>R.G.D.I.P</i>	Revue Générale de Droit International public.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41550426_0003

INTRODUCTION

BIBLIOGRAPHIE : ANTONELLI (E.), *Les Sociétés anonymes d'économie mixte*, (*Revue des Sociétés*, p. 57) 1923 ; BAUER (OTTO), *Der Weg zum Sozialismus*, Vienn, 1918, trad. franç. par Caussy, sous le titre « *La marche au socialisme* », Paris, libr. du Parti socialiste ; BEUDANT, *Le droit individuel et l'Etat*, *Cours de droit civil français*, Introduction ; BRET (A.), *La Société d'économie mixte*, thèse, Lyon, 1925 ; CARMILLE (René). — *Les théories de l'économie dirigée*, (*Revue Polit. et Parlement.* juillet, 1932, pp. 3-20 ; CARNOT (R.), *L'étatisme industriel*, Paris, 1920 ; CHÉRON (A.). *De l'Actionnariat des collectivités publiques*, Préface de R. Beudant, Paris, 1928, XXVII+440 p. ; DOLBEAU (A.), *L'Etat actionnaire et administrateur*, (*Gazette des Sociétés*), 1923, p. 166 ; ESCARRA (J.), avec la collaboration de ESCARRA (E.) et RAULT (J.), *Principes de droit commercial*, Paris, 1934, v. pp. 344 et suiv. ; FLEINER (F.), *Les principes généraux du Droit administratif allemand*, Paris, 1933, 280 p. trad. Ch. Eisenmann ; GAIN, *La commercialisation des entreprises de l'Etat* ; GIRAUD (René), *Vers une Internationale économique*, Paris, 1931, 239 p. ; GOMBAUX (E.), *La condition juridique de l'Etat commerçant et industriel*, 1904, 310 p. ; HUGON, *De l'étatisme industriel en France et des Offices nationaux en particulier*, Paris, 1930 ; HUSSON (L.), *Les services industriels de l'Etat et leurs méthodes financières*, thèse, Paris, 1916 ; JOLLY, *Des conditions dans lesquelles l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics peuvent jouer le rôle d'actionnaires, de fondateurs, d'administrateurs dans les sociétés anonymes*, Paris, 1928 ; LAPIE (P.), *L'Etat actionnaire*, préface de M. Houpin, Paris, 1925 ; MICHOUX (L.), *La théorie de la personnalité morale*, 2^e édit. Paris, 1924, 2 vol ; MILHAUD (Edgar), *La marche au socialisme*, Paris, Grasset, 1920 ; MINOST (E.), *Le fédéralisme économique et les Sociétés à charte internationale. (Les coopérations interétatistes)*, Paris, 1929, 235 p. ; MIREAUX, *Les nouvelles formules d'organisation économique*, (*Revue Polit. et Parlement.* 1923, p. 274 ; PADER (Raymond), *La théorie de l'Etat actionnaire. Une de ses applications pratiques : la Compagnie générale pour la navigation du Rhin*, thèse, Paris, 1926 ; PASSOW (Richard), *Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen*, Iena, 1912 ; PIC (Paul), *Les déboires de l'économie dirigée*, (*Revue Polit. et Parlement.* 10 octobre 1932) ; PLATON (G.), *L'Etat actionnaire et administrateur de sociétés*, Paris, 1925 ; ROLLAND, Rapport présenté au nom de la Société d'Etudes législatives et les discussions à cette Société, (*Bulletin de la Société d'Et. législat.* 1924, pp. 57 et suiv.) ; SCHATZ (A.), *L'entreprise gouvernementale*, Paris, 1922 ; *La Semaine Sociale de Strasbourg de 1922*, Commun. Duval-Arnould sur les entreprises « semi-publiques », (*Semaines Sociales de France*, 14 session, p. 380) ; STEFANY (G.), *Situation juridique de l'Etat actionnaire et administrateur de sociétés*, Paris, 1926 ; TRUCHY (Henri), Conférence à la Société d'Economie Politique sur l'Etat actionnaire et administrateur de Sociétés, (*L'Economiste français*, 24 mars 1923) ; L'Etat actionnaire et administrateur des Sociétés (Discussion de la Société d'Economie Politique de Paris, séance du 5 mars 1923) *L'Economiste français*, 1923, pp. 358 et suiv.

Le problème du Statut international d'un Etat commerçant est un problème extrêmement complexe. Sa solution dépend du jeu de

plusieurs facteurs, aussi bien d'ordre juridique et économique que d'ordre politique.

Si on voulait décomposer ce problème en éléments particuliers qu'il comporte, on pourrait constater que le Statut international de l'activité commerciale d'un Etat est déterminé, en premier lieu, par son statut interne, tel qu'il est fixé par sa législation interne.

C'est le premier élément du problème. Il n'est cependant pas le seul.

En effet, quelle que soit la réglementation interne de l'activité commerciale de l'Etat, sa législation interne est impuissante à la régir à sa guise en dehors des frontières de son Etat. De ce fait, le statut de l'Etat commerçant, en dehors de ses frontières sera déterminé, dans une très grande mesure, par le jeu de facteurs d'ordre international, par la doctrine du droit des gens, par le droit conventionnel, par la législation et la jurisprudence de l'Etat étranger où il exerce son activité. Tel est le deuxième élément du problème..

Tant qu'il s'agit du Statut international de l'U.R.S.S., ces deux éléments ne suffisent pas à épuiser le problème. La question se complique par le fait que l'Etat soviétique est un Etat de nature et de structure spéciales, dont les méthodes, l'économie, la politique, la conception juridique enfin, diffèrent quelquefois profondément de celles qui sont pratiquées par les autres Etats entretenant des rapports commerciaux avec lui.

Bref, pour se rendre compte des cadres et des particularités du problème que nous allons traiter dans cet ouvrage, il sera utile d'envisager au préalable les trois aspects de la question :

1° Le problème de l'Etat commerçant, tel qu'il se pose *sur le plan du droit interne* ;

2° Le même problème *sur le terrain du droit international* ;

3° Les aspects *particuliers* du même problème *en tant qu'il s'agit de l'Etat soviétique*.

1° Le problème de l'Etat commerçant, tel qu'il se pose sur le plan du droit interne

Envisageant la question au point de vue du droit interne et nous plaçant plus particulièrement sur le terrain du Statut de l'U.R.S.S., nous devons constater dès maintenant que le trait saillant de l'organisation du commerce extérieur en U.R.S.S., est sa monopolisation par l'Etat, son étatisation presque complète et absolue. C'est précisément ce caractère dominant du régime soviétique qui fut l'origine de toutes les complications et de tous les obstacles qu'on observe en analysant l'évolution des relations économiques de l'U.R.S.S., avec d'autres pays.

Analysé au point de vue du droit interne, ce phénomène : l'étatisation du commerce extérieur, et sa monopolisation par l'État, n'est qu'une manifestation et une conséquence d'un phénomène d'ordre beaucoup plus général qui n'est pas spécial à l'U.R.S.S., mais qui s'est posé depuis des siècles devant les économistes et les juristes. C'est le problème de l'Etat commerçant.

Pour celui qui suit l'évolution de l'Etat moderne, le phénomène le plus frappant de l'évolution est, incontestablement, l'accroissement de son rôle économique.

L'ampleur de la participation de l'Etat dans la vie économique prend actuellement une telle importance qu'on peut même se demander si l'on n'assiste pas à une véritable transformation de la nature de l'Etat-même.

L'Etat apparaît sur la scène économique sous deux formes différentes.

Il peut intervenir dans la vie économique d'abord en vertu de ses fonctions souveraines, de ses attributions normales, en tant que puissance publique, comme gardien de l'intérêt général et de la sécurité publique. Intervenant dans la vie économique, il ne fait ici qu'accomplir sa fonction naturelle.

L'Etat peut apparaître sur la scène économique aussi sous une forme toute différente. Il peut participer directement à la vie économique en créant des services publics, des entreprises et des œuvres dont les uns seront d'intérêt général, destinés à rendre service à la population ou à satisfaire des besoins publics, et les autres créés quelquefois uniquement dans des buts purement lucratifs. Il peut, enfin, se livrer au commerce. C'est ici qu'apparaît le problème de l'Etat commerçant.

On n'a pas besoin de consacrer de grands développements à l'étude de la première forme d'action de l'Etat dans la vie économique. Obéissant aux préoccupations d'intérêt général, agissant en vertu de ses attributions traditionnelles et normales, l'Etat intervient par voie de législation dans le contrôle et la réglementation de la vie économique. Il assure la sécurité des transactions, il édicte des lois commerciales dans le but de donner à l'activité privée « un cadre utile, stable et qui soit conforme à la justice et au bien public. » Par une réglementation douanière, il tend à protéger l'industrie et le commerce national contre la concurrence étrangère. Pour assurer l'ordre social, il prend des mesures dont l'objet est de protéger la classe ouvrière et de lui garantir une certaine égalité économique, que le

progrès et le développement du machinisme peuvent détruire, etc¹.

Beaucoup plus complexe, au contraire, est la seconde forme : l'intervention *directe* de l'Etat dans la vie économique et, particulièrement, l'exercice par lui de l'activité commerciale.

Les origines de ce phénomène de participation de l'Etat dans la vie économique, en tant que commerçant et industriel, sont fort anciennes.

Ce phénomène apparaît comme une conséquence toute naturelle du progrès économique, de l'évolution de l'Etat et de l'accroissement de son rôle dans le domaine économique.

Le manque d'initiative privée au temps du mercantilisme aboutit

1. C'est le domaine de l'organisation de la sécurité nationale qui nous fournit l'exemple très net de l'élargissement constant des champs d'activité de l'Etat. Nous avons vu que déjà dans un temps fort ancien, l'Etat concentrait entre ses mains la fabrication des armes, poudres, munitions. A l'époque actuelle, l'intervention directe et large dans ce domaine est pour l'Etat une nécessité vitale. Avec la transformation complète des moyens de guerre et de la technique militaire, avec la transformation du caractère même de la guerre où tout le peuple, et non pas les armées seules, se trouve engagé dans le conflit, l'Etat est préoccupé, même en temps de paix d'avoir une industrie suffisamment équipée, qui puisse être rapidement transformée et adaptée aux besoins de la guerre. L'Etat agit dans ce domaine non seulement comme gardien de la sécurité publique, en vertu de ses attributions normales, mais aussi et très souvent comme industriel et commerçant. L'Etat crée quelquefois artificiellement certaines industries, institue le contrôle sur l'exploitation des autres, se charge très souvent lui-même de leur exploitation ou de leur approvisionnement en matières premières. Il suffit de citer comme exemple la « politique du pétrole » de certains ; la création des industries chimiques dans d'autres ; toute une politique qui a reçu son expression imagée dans la notion anglaise de *key industries*, « industries clefs ».

Parmi ces manifestations multiples et variées de l'activité commerciale et industrielle de l'Etat et de son intervention dans la vie économique, il convient de signaler aussi une forme toute moderne très curieuse qu'on appelait autrefois du nom de « fédéralisme économique » (V.E. Minost, *Le fédéralisme économique et les Sociétés à chartre internationale*, Paris, 1929). « Ce phénomène consiste dans l'intervention de l'Etat dans les entreprises d'intérêt international. L'Etat est obligé actuellement, dépassant ses frontières, d'intervenir dans la vie économique, même en dehors des limites de son territoire ». « Les conditions nouvelles de la vie humaine tendant logiquement à la suppression des frontières, c'est de toute la terre que les ondes hertziennes et que l'aviation ont pris possession ; c'est toute la terre qui a besoin de tel végétal qui pousse seulement dans quelques contrées privilégiées ; de tel minéral qu'on ne trouve que dans un ou deux pays ». Les Etats, tenant compte de la force de cette économie internationale, interviennent et participent dans ce nouveau domaine politico-économique international. Les ententes internationales se sont créées, les entreprises internationales se sont fondées. Les Etats se rendent acquéreurs d'une partie du capital de l'entreprise internationale ou s'entendent entre eux pour créer une société, etc... Il suffit de nommer quelques unes de ces branches, comme la navigation aérienne, la télégraphie sans fil, l'industrie pétrolière, etc..., ou quelques unes de ces entreprises, telles que la C^{ie} Universelle du Canal Maritime de Suez, ou plusieurs cartels internationaux, pour saisir immédiatement le domaine et le cadre général du problème.

à la création par l'Etat de fabriques de drap ou de porcelaine. Le désir d'avoir une bonne organisation de certains services et leur ramification sur tout l'ensemble du pays aboutit à l'exploitation par l'Etat des postes, téléphones, télégraphes, etc. L'Etat est amené à l'exploitation d'autres branches de l'économie nationale pour parer au danger de monopolisation des services d'intérêt général entre les mains de puissantes entreprises privées (chemins de fer aux Etats-Unis).

D'autre part, ce sont des préoccupations fiscales qui ont poussé l'Etat à la création d'entreprises. Au lieu d'introduire un impôt nouveau, l'Etat monopolisait une industrie. Au monopole du sel, les Etats modernes ont substitué ceux du tabac, des allumettes, de la poudre de guerre et, de l'azote, de la force hydraulique, des mines etc.

Il est indéniable qu'avec l'accroissement des besoins de l'Etat et la nécessité d'augmenter ses ressources, ces considérations d'ordre fiscal, loin de diminuer, joueront, dans l'avenir, un rôle encore plus important.

A l'époque que nous traversons, les exploitations commerciales et industrielles de l'Etat sont fort nombreuses. Elles sont, cependant, suivant les Etats, extrêmement variées, quant à leur objet, leurs méthodes d'exploitation et leur régime juridique. Les principales exploitations industrielles et commerciales de l'Etat sont les exploitations minières, les fabriques de porcelaine, de tapis, etc., les banques, les imprimeries nationales, les postes, télégraphes et téléphones, les chemins de fer, les poudres, les assurances, etc¹.

Parmi les branches d'activité économique où la tendance à l'intervention de l'Etat se manifeste tout particulièrement, une place toute spéciale appartient au commerce extérieur.

Nous pouvons observer, dans le domaine du commerce extérieur, le même phénomène que nous avons déjà pu relater en parlant du problème de la participation de l'Etat au commerce en général.

1. Cf. Jèze, *Cours de finances publiques*, Paris, 1932, p. 72.

L'Etat allemand exploite des mines ; à la suite du Traité de Versailles, l'Etat français est devenu aussi propriétaire de nombreuses et importantes mines (de la Sarre, en Alsace).

En Italie, l'Etat fabrique et vend la quinine.

Les imprimeries de l'Etat existent dans un grand nombre de pays : France, Allemagne, Etats-Unis.

Fabrication des poudres : en France, monopole de l'Etat.

Les téléphones sont aussi exploités en France, Allemagne, Italie, Etats-Unis comme service public, régie, monopole etc.

En effet, l'observation des faits nous montre que dans ce domaine l'Etat exerce son activité sous deux formes différentes.

Il agit d'abord, en tant que puissance publique, en réglementant le commerce extérieur. On peut parler en ce sens, en employant la terminologie soviétique, de l'activité « *régulatrice* » de l'Etat.

Mais, dans ce même domaine du commerce extérieur, l'Etat peut agir tout autrement. Il peut devenir lui-même l'importateur et l'exportateur ; il peut effectuer lui-même les transactions commerciales. On peut parler ici, — toujours en employant les termes en usage en U.R.S.S., — de l'activité « *opérative* » de l'Etat.

D'abord, — avons-nous dit, — l'Etat agit comme puissance publique.

En effet, même les adversaires farouches de l'élargissement du rôle de l'Etat en matière économique, font ordinairement une exception pour le domaine du commerce extérieur. Il est incontestable qu'ici, et surtout actuellement, les efforts de l'initiative privée seule risquent de se révéler insuffisants. L'activité d'un Etat étranger ou de ses ressortissants dans le commerce extérieur s'oppose très souvent aux intérêts d'autres nations. Des chocs se produisent inévitablement. Cette préoccupation « d'intérêt national », qui est la raison majeure de l'intervention de l'Etat sur le terrain économique, prend même ici une signification toute spéciale, comme s'opposant aux intérêts d'autres nations ; il s'agit ici pour l'Etat de « fournir des moyens d'attaque et de défense contre des concurrents qu'on suppose, eux aussi, armés par leurs pouvoirs publics ». Primes à la production, à l'exportation, exemption des tarifs et des taxes, traitement préférentiel en matière de tarifs ferroviaires et de transports maritimes, organisation d'expositions à l'étranger, politique douanière et traités de commerce, appui diplomatique, — voilà quelques uns des procédés courants de l'intervention de l'Etat dans ce domaine. Mentionnons aussi l'exemple tout nouveau et très intéressant de l'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur de l'époque d'après-guerre, qui a joué un rôle considérable dans l'évolution des rapports commerciaux de l'U.R.S.S., avec l'étranger, — sa participation, en tant qu'banquier, sur une vaste échelle dans l'organisation des crédits pour l'exportation.

L'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur s'est accrue surtout pendant la Grande Guerre. Des restrictions extrêmement importantes furent apportées par les différents gouvernements pour limiter la liberté du commerce. Là l'initiative privée ne pouvait s'exercer que sous le contrôle très strict et rigide de l'Etat. On peut parler de véritable « mainmise » de l'Etat sur les achats à l'étranger et leur répartition entre les intéressés.

Ces mesures avaient quelquefois pour résultat l'institution du véritable monopole de fait, pour l'exportation et l'importation de certains produits¹.

Mais à l'époque actuelle on assiste au retour à cette politique de la Grande Guerre.

Avec le développement de la crise économique, le contrôle et l'intervention de l'Etat dans ce domaine s'étendent toujours. La nouvelle politique commerciale est la politique « d'isolement et de compartimentage économiques ».

Le renforcement des tarifs douaniers et la tendance à l'autonomie tarifaire, le contingentement des importations et, enfin, et tout particulièrement, *la tendance au monopole étatiste du commerce extérieur*, telles sont les manifestations essentielles de cette nouvelle politique des Etats dans le domaine des échanges internationaux.

L'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur peut cependant, avons-nous déjà dit, prendre une autre forme. L'Etat peut participer lui-même *directement* aux opérations du commerce extérieur. Le phénomène n'est pas nouveau². Cependant l'activité de l'Etat dans ce domaine fut généralement circonscrite d'une façon très stricte. En effet, cette activité était presque exclusivement en rapport avec les besoins, en tant que puissance publique, et surtout en rapport avec l'organisation de la sécurité nationale : l'Etat achetait les munitions, les fournitures pour l'armée, commandait des navires, quelquefois achetait des provisions, etc.

Cependant, là aussi, avec l'accroissement du rôle économique de l'Etat dans tous les domaines, cette activité s'est étendue. Aussi bien que dans les autres domaines, une impulsion considérable en

1. V. à ce sujet : AFTALION, *La politique française en matière d'importation pendant la guerre*, (Revue d'Economie politique, 1919) ; CANBONE, *L'économie politique libérale et la guerre*, (Revue d'Economie politique, 1917) ; GIDE, *La politique commerciale d'après la guerre*, (Revue d'Economie politique, 1917) ; GIGNOUX, *L'après-guerre et la politique commerciale*, Paris, 1924, 200 p. v. pp. 17 et suiv. ; JÉRAMEC, *Monop. du com. ext. en Russ. Sov.*, 1928 ; LANDRY, *Notre commerce d'exportation avant, pendant et après la guerre*, Paris, 1916 ; PARANAGUA, *Politique commerciale internationale*, Genève, Libr. Kundig. 1930, 214 p. ; PEYERIMHOFF (De), *La rationalisation des relations commerciales internationales*, (Revue Economique Internationale, janvier 1930) ; TARLÉ (A. de) *La préparation de la lutte économique par l'Allemagne*, Paris, 1919.

2. « Au Siam, nous dit Letourneau, le Roi est le grand commerçant, et il monopolise tout. Les particuliers doivent lui vendre le sucre, le poivre, le benjoin, le bois d'agile et les marchandises dont il fixe ensuite le cours à son gré ». (FINLAY, son *Hist. Univ. Voy.* vol. XXXIV, 266). « Le roi de Siam et ses Ministres sont à peu près les seuls négociants du royaume. En outre, de nombreuses taxes pèsent sur toutes choses ; des agents de la douane surveillent le mouvement des navires, etc... ». Cf. LETOURNEAU, *L'évolution du commerce dans les diverses races humaines*, Paris, 581 p.

ce sens fut donnée par la Grande Guerre. Le régime pratiqué par tous les Etats belligérants aboutissait, dans la pratique, à un véritable monopole de l'Etat dans le domaine de l'exportation et de l'importation de certaines catégories de marchandises¹.

Dans ce régime d'intervention directe de l'Etat qui agissait par l'intermédiaire de consortiums spécialement créés, par des organismes tels que la « Commission Supérieure des Achats à l'Etranger », par des groupements tels que « Wheat executive », « Sugar executive », « Meat and fats executive » — en Angleterre ; par l'intermédiaire des syndicats obligatoires (charbons, potasse, fer, etc.) — en Alle-

1. Quoique la tendance à l'intervention de l'Etat dans ce domaine soit suffisamment nette, l'Etat ne va pas jusqu'à l'étatisation complète du commerce extérieur, jusqu'à sa monopolisation. Le phénomène soviétique reste un phénomène isolé.

Et cependant, après 1931, on est tenté quelquefois de croire que l'U.R.S.S., n'est plus seule, qu'elle a trouvé des imitateurs en Perse. En effet, depuis la loi du 25 février 1931, d'après son article unique, « le commerce étranger persan deviendra monopole d'Etat, et le droit d'importer et d'exporter tous les produits naturels et industriels, ainsi que de fixer provisoirement ou toujours la quantité des susdites importations et exportations est concédé au Gouvernement ». Comme on le voit, d'après ce texte, cette loi du 25 février 1931, ainsi que « la loi supplémentaire à la loi du monopole du commerce extérieur du 11 mars 1931 », ont institué en Perse un régime de monopole.

La réforme persane a surtout pour but la réglementation et le contrôle du commerce extérieur par l'Etat plutôt que son étatisation. En fait, les échanges internationaux doivent, en principe, dans la plupart des cas, à l'exception des cas où l'Etat se charge lui-même d'exporter ou se réserve le droit d'importer, être effectués par le commerce privé et non par les organes de l'Etat. On ne peut pas nier, toutefois, qu'il existe une connexion considérable entre les deux régimes. Il est certain, en premier lieu, que l'institution même de ce régime en Perse, n'est que la conséquence de l'existence du monopole du commerce extérieur en Russie. La Perse étant un pays voisin de la Russie, a pu se rendre compte de tous les détails de fonctionnement du mécanisme du monopole tel qu'il existe en U.R.S.S., et surtout se sentir très vite en position désavantageuse en face du voisin bien mieux équipé.

Etant en quelque sorte l'instrument de défense du Gouvernement persan contre les inconvénients créés par le monopole de l'U.R.S.S. « une arme de protection douanière », le régime persan lui ressemble aussi par les buts qu'il poursuit et par certains moyens qu'il adopte.

Les buts du régime persan sont les mêmes que ceux que poursuit l'U.R.S.S. La loi persane a un triple but : d'une part, assurer l'équilibre des exportations et des importations ; d'autre part, procurer au Gouvernement les devises étrangères qui lui sont nécessaires pour le règlement des échanges et, enfin, protéger son commerce : le Gouvernement persan instituant le contrôle d'importation, ne permet pas l'entrée en Perse des produits susceptibles de nuire au développement de la production nationale.

La loi persane adopte, d'autre part, certains moyens qui, d'ailleurs, ne sont pas spécialement propres au régime soviétique, mais qui constituent, néanmoins sa principale caractéristique. Indiquons en ce sens, le système de licences à l'importation, de certificats à l'exportation. On peut même apercevoir dans l'économie de cette loi une certaine influence des idées soviétiques concernant le contingentement et l'établissement du plan général du commerce extérieur. Cf. Amiri. *L'institution du commerce extérieur en Perse*. Thèse, Paris 1932 ; 194 p.

magne ; dans ce régime il était très difficile de tracer une ligne de démarcation très nette pour distinguer où finissent les fonctions du contrôle et où commence la participation directe de l'Etat aux opérations du commerce extérieur.

Mais cette intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur n'a pas pris fin avec la cessation des hostilités. Un exemple remarquable de participation directe de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur est son activité en tant qu'armateur. Plusieurs grands Etats sont devenus actuellement des armateurs qui possèdent et exploitent des navires de commerce.

Régime juridique de l'Etat commerçant. Pour se rendre exactement compte de la complexité des problèmes de l'Etat commerçant, même si on l'envisage sur le plan interne seulement, il est indispensable d'examiner rapidement la question du statut juridique de la participation de l'Etat dans le commerce civil.

Le problème du régime juridique de la participation de l'Etat au commerce civil a toujours été le problème le plus difficile et le plus discuté en droit. Cette participation à la vie économique prend des formes infiniment variées et complexes. Le droit reflète cette imprécision et cette complexité.

L'Etat exerçant l'activité économique adopte des procédés de droit privé ou de droit public. L'entreprise étatique (gouvernementale) exerçant cette activité peut être organisée comme une entreprise privée ou comme un service public.

Les actes passés par les organes de l'Etat dans l'exercice de cette activité peuvent être, par leur nature intrinsèque, ou des actes de commerce, ou des actes administratifs, ou, enfin, des actes de caractère mixte.

Deux voies s'ouvrent devant l'Etat qui participe au commerce civil en général. Le premier procédé, c'est la voie d'autorité, les méthodes de droit public. Le second procédé, celui de droit privé, la soumission de l'Etat aux procédés de droit commun.

En effet, on peut concevoir parfaitement un régime juridique dans lequel un organe de l'Etat participant à l'activité économique, n'est pas soumis au régime spécial et où il reste subordonné aux mêmes règles qu'une entreprise privée ordinaire. Cette conception a prévalu et est admise en principe dans un certain nombre de pays, en Angleterre et en Belgique notamment.

A ces deux voies correspondent deux procédés juridiques : procédé de droit privé qui suppose « l'égalité des intérêts particuliers en conflit », d'une part, et procédé de droit public, d'autre part, qui

part de cette idée essentielle que l'intérêt particulier doit s'incliner devant l'intérêt général qui « repose sur l'idée d'inégalité des intérêts en conflit » et qui signifie que l'intérêt public doit l'emporter sur l'intérêt privé¹.

Le problème fondamental qu'il faut résoudre, c'est de savoir si l'organe de l'Etat devenant commerçant, créant des entreprises commerciales, passant des actes de commerce, doit renoncer à ses prérogatives en tant qu'Etat ; si sa condition doit être assimilée à un commerçant ordinaire ou si, au contraire, même dans l'exercice du commerce, l'Etat continue à rester puissance publique, et si l'organe de l'Etat ne cesse d'être un service public soumis aux règles du droit public et du droit administratif.

Sans entrer dans les détails, on peut dire que quelles que soient les méthodes de sa gestion, quel que soit le degré d'autonomie de l'entreprise, quelle que soit la nature des actes accomplis par elle-même, s'ils ne sont pas des actes de nature essentiellement privée, il ne faut pas conclure que ces entreprises « ne sont plus que des personnes privées n'usant que des droits privés et dépourvus de toute prérogative de puissance publique ».

L'Etat n'a pas deux personnalités distinctes, dont l'une est de droit public, et l'autre de droit privé. Cette doctrine, basée sur l'opposition de l'Etat et du fisc, perd de plus en plus du terrain, même dans le domaine du droit allemand qui fut toujours et très fortement imprégné de l'idée que la vie de l'Etat administrateur est régie par deux sortes de droit : le droit public et le droit privé.

L'Etat est un, il n'a qu'une seule personnalité. Son activité est toujours empreinte, plus ou moins, de sa personnalité, qui est celle de droit public. Dans les pays connaissant un statut spécial des services publics, la manifestation de l'activité économique de l'Etat garde toujours des traces de statut public, *reste toujours plus ou moins pénétrée de l'idée de puissance publique, de procédés de droit public*.

2° Le problème de l'Etat commerçant, tel qu'il se pose sur le plan international

Nous venons d'exposer comment se présente le problème de l'Etat commerçant sur le plan du droit interne. Nous avons pu constater combien cette question était complexe, surtout là où il s'agit de préciser le côté juridique du problème.

1. V. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, 1930, 3^e éd., pp. 4 et suiv.

Ce n'est cependant que le premier aspect du Statut international de l'Etat commerçant.

La même question du statut juridique de l'Etat se livrant aux opérations commerciales, doit être envisagée sur le plan international. Le problème du statut interne d'un Etat commerçant, et de son Statut international sont des problèmes différents.

Le fait pour l'Etat de procéder à l'activité économique sur le plan international, pose des problèmes juridiques infiniment complexes et variés.

L'Etat effectuant son activité dans le domaine du commerce extérieur est inévitablement amené à entrer, en dehors de ses frontières, dans des rapports juridiques de toutes sortes. Il est importateur et exportateur. Il achète et vend. Il transporte des marchandises ; il a recours au crédit ; il fait des opérations financières ; crée des entreprises de toutes sortes, etc. A l'occasion de ces opérations, des litiges divers peuvent surgir : l'Etat peut intenter des procès. Il peut lui-même, par suite de ces opérations, se voir appelé devant les juridictions étrangères. Il peut réclamer des mesures conservatoires contre des adversaires. Contre lui-même peuvent être intentées des demandes de saisies. D'autres questions encore peuvent surgir à propos de l'activité de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur. Indiquons, parmi beaucoup d'autres, le problème de l'assujettissement des organes de l'Etat aux l'occasion impositions fiscales, etc. Plusieurs sortes de difficultés surgissent à de la manifestation de cette activité.

Plusieurs questions préliminaires se posent d'abord.

Il s'agit de savoir, en premier lieu, si l'Etat exerce son activité directement, ou s'il l'effectue par l'intermédiaire d'organes indépendants et autonomes. Question de grande importance pratique si l'on prend en considération que le statut des gouvernements et des Etats étrangers est un problème qui relève du droit international, tandis que le statut de leurs services autonomes de toutes sortes relève surtout de leur droit interne.

Il s'agit de savoir ensuite, quelle sera la nature des actes accomplis par les organes de l'Etat en dehors de ses frontières, dans l'exercice de l'activité commerciale. Est-ce que ce sont des actes de souveraineté, des actes de caractère administratif, ou des actes de commerce purs et simples ?

Le problème central à résoudre est de savoir si l'activité commerciale de l'Etat étranger doit jouir d'un régime spécial, si le statut de l'Etat commerçant et des organes par l'intermédiaire desquels il exerce cette activité, est un statut spécial. L'Etat, peut-il, en in-

voquant l'exception de souveraineté, mettre obstacle à ce qu'on l'assigne, lui et ses organes, devant les tribunaux étrangers, où doit-il, dans l'exercice des opérations commerciales, être totalement assimilé au commerçant ordinaire ?

Dans la pratique, le problème du statut des organes de l'Etat qui exercent l'activité commerciale à l'étranger ne pourra pas être résolu sur la base de leur droit national seulement. Sa solution dépendra aussi bien du droit international, que du droit interne de l'Etat où ils effectuent les opérations commerciales.

C'est tout le problème de l'immunité de l'Etat se livrant aux opérations commerciales qui se pose, problème d'une grande complexité, l'un des plus discutables et des plus difficiles en droit des gens, en droit interne, en jurisprudence et en doctrine. Tout ce qu'on peut affirmer, c'est *qu'il n'existe actuellement aucune règle certaine, internationalement reconnue dans cette matière. Seul le droit conventionnel est susceptible de donner la solution définitive des difficultés qui se posent dans la pratique.*

En envisageant la condition internationale de l'U.R.S.S., Etat commerçant, nous verrons à quelles discussions et complications aboutit, en pratique, le problème fondamental qui se pose à l'occasion de l'activité d'un Etat étranger se livrant aux opérations commerciales.

3° Les aspects particuliers du problème de l'U.R.S.S., Etat commerçant

L'analyse du système soviétique du commerce extérieur au point de vue du droit interne, nous permettra de constater que le phénomène soviétique ne présente en soi rien de particulier et qu'il n'est, au fond, qu'un des aspects de ce problème de « l'Etat commerçant » que nous venons d'examiner.

On peut affirmer même que ce problème est en quelque sorte simplifié en U.R.S.S., et que ses cadres juridiques sont beaucoup plus nets que dans les autres cas analogues. En effet, si les notions du service public, de l'entreprise publique, de leur régime juridique, de leurs procédés de gestion, manquent très souvent de netteté sur le terrain du droit « capitaliste », ici les conceptions sont bien plus nettes : le procédé dominant en U.R.S.S., est le procédé de droit public et non de droit privé. Les organes soviétiques du commerce extérieur apparaissent surtout comme entreprises gouvernementales jouissant d'un statut spécial et privilégié.

Le fait même que l'Etat exerce en U.R.S.S., *le monopole* de toute une branche de l'activité économique, ne présente aussi rien de particulier. Il suffit de se rappeler l'expérience des pays belligérants pendant la Grande Guerre, ou l'expérience allemande pendant la même époque, quand l'économie allemande tout entière, publique et privée, était groupée entre les mains de l'Etat « par une direction autoritative », pour pouvoir affirmer que le phénomène soviétique ne présente rien d'extraordinaire.

Cependant, le même phénomène prend, à la lumière des tendances générales du droit soviétique que nous allons analyser et sous l'influence des conceptions soviétiques du rôle de l'Etat, des traits s'écartent profondément de ceux que nous avons constatés sur le terrain du droit « capitaliste » ; sa signification est profondément différente des expériences antérieures. Leurs points de départ sont différents, voire complètement opposés.

Dans le premier cas, lorsqu'on envisage l'intervention de l'Etat sur le terrain économique du point de vue des Etats « capitalistes », cette participation de l'Etat est en quelque sorte *anormale*. Il est incontestable qu'en participant, sur une trop vaste échelle, à la vie économique, il sort, au point de vue des conceptions traditionnelles, de son rôle et de ses attributions.

La situation est sensiblement différente sur le terrain de l'Etat soviétique. Selon les conceptions de ses dirigeants, l'organisation de l'Etat soviétique doit être basée sur le principe de la doctrine du matérialisme historique, où « le gouvernement des individus est remplacé par la gérance des choses et par l'organisation des moyens de la production ».

Pour l'Etat soviétique, qui est ou devait être, d'après la conception soviétique « une organisation purement économique dirigée par les ouvriers, les surveillants, les comptables », qui part du principe de la réglementation minutieuse et rigoureuse de tous les aspects de la vie, la participation étatique sur la scène économique constitue *un phénomène parfaitement naturel*. Quand il participe à la vie économique, il est dans son domaine propre, il ne sort nullement de ses attributions.

Or, parlant de sa conception du rôle de l'Etat, le pouvoir soviétique finira par considérer l'exercice du monopole du commerce extérieur *comme une fonction essentielle de l'Etat se rattachant à sa souveraineté*. Une telle conception devra cependant engendrer des complications sur le terrain international.

En effet, s'il est certain sur le plan du droit interne, que l'Etat

est maître de se déterminer à lui-même et d'établir à son gré le cercle de sa compétence¹, ce principe cesse d'être certain sur le plan du droit international. Sur le terrain international le critère de qualification si telle ou telle fonction de l'Etat doit être classée parmi ses fonctions souveraines, relève du droit des gens. Le conflit de ces deux conceptions sur l'exercice par l'Etat du commerce extérieur amène une série de complications pour la détermination du Statut international de l'U.R.S.S., et plus particulièrement dans le règlement de la condition juridique des représentations commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger.

Ce serait une grave erreur de croire que tant qu'il s'agit de fixer le Statut international de l'U.R.S.S., Etat commerçant, c'est le régime soviétique du commerce extérieur qui est le *seul* obstacle au développement normal des rapports commerciaux de l'U.R.S.S., avec l'étranger.

Le problème est plus profond et plus vaste. On ne peut pas isoler en effet le problème des rapports commerciaux de l'U.R.S.S., de cet ensemble de problèmes juridiques et politiques que pose la coexistence dans le monde contemporain, de deux systèmes économiques, du système « capitaliste » et du système soviétique.

Il était très facile de proclamer que « pendant la période actuelle de l'histoire qui permet l'existence parallèle de l'ancien ordre social et du nouvel ordre naissant, la collaboration économique entre les Etats représentant les deux systèmes de la propriété apparaît comme impérieusement nécessaire pour la reconstruction économique générale »².

Il est cependant beaucoup plus difficile d'établir cette collaboration de deux systèmes sur une base pratique et stable.

Le conflit des conceptions de la nature de l'Etat et du droit des droits civils des citoyens mettait des obstacles à l'établissement des rapports commerciaux et juridiques sur la base normale. Certaines tendances politiques du gouvernement de l'U.R.S.S., et certaines mesures, d'ordre interne il est vrai, mais qui lésaient lourdement les intérêts des autres Etats et leur nationaux, aggravait encore ce conflit entre les deux systèmes.

La solution de ce conflit rencontrera des difficultés profondes. Le conflit des deux systèmes dans le domaine du droit international public se heurte souvent, non seulement à l'opposition des principes

1. Cf. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie gén. de l'Etat*, I, p. 262.

2. Discours de Tchitcherine à l'ouverture de la conférence de Genève, *Compte-rendu officiel*.

mais aussi, dans certains domaines du droit des gens, à l'absence de règles positives, susceptibles de le résoudre.

Le retard apporté à la reconnaissance du Gouvernement des Soviets par les autres Etats fut une des conséquences et une des manifestations les plus spécieuses du choc entre les deux systèmes.

Ce retard de la reconnaissance ajoutait un nouvel obstacle et une nouvelle complication à la réglementation du Statut International de l'U.R.S.S. Le problème de la reconnaissance des Etats et des gouvernements n'est pas, dans le droit international contemporain, un problème aux cadres précis et fixes. C'est une doctrine d'une extrême complexité. On n'est d'accord ni sur le problème général de la condition du gouvernement non reconnu, ni sur le problème particulier de la validité internationale des actes de ce gouvernement. On n'est pas d'accord non plus sur la portée et les conséquences de la reconnaissance, surtout quand il s'agit de résoudre un problème aussi spécieux et complexe que celui du Statut international d'un Etat commerçant.

Les difficultés ayant leur origine dans le système du commerce extérieur, d'une part, le conflit entre les deux systèmes d'autre part, enfin, les complications qui sont en rapport avec l'état mal déterminé et peu précis de certaines doctrines de droit international, tels sont les obstacles, — et cette énumération n'est nullement limitative — qui surgissent devant la mise en œuvre de cette collaboration des deux systèmes juridiques.

Comme le démontre l'observation des faits, ce conflit entre les deux systèmes ne peut être résolu, et le statut de l'U.R.S.S., Etat commerçant, ne peut être réglé que sur la base du droit conventionnel qui seul peut fixer et préciser un *modus vivendi* des deux systèmes en proposant des solutions aux difficultés concrètes qui se produisent ordinairement à l'occasion du contact de ces deux systèmes.

Nous pourrions, au cours de notre exposé, nous rendre compte des différentes étapes et des formes de cette collaboration des Etats capitalistes avec l'U.R.S.S., dans le domaine des rapports commerciaux.

Le Gouvernement des Soviets commence la lutte, sur le plan international, d'abord, pour la reconnaissance de sa personnalité en tant que gouvernement, pour la reconnaissance du régime du monopole du commerce extérieur, tel qu'il est fixé par sa législation interne, ensuite.

Nous allons assister à l'évolution de l'attitude des pays « capitalistes » à l'égard de ces prétentions du Gouvernement des Soviets.

Refus de la reconnaissance au début, reconnaissance mitigée, *de facto* d'abord, *de jure* ensuite, reconnaissance plus ou moins complète de son régime du commerce extérieur, et même intervention financière pour aider au financement du commerce soviétique, telle a été *grosso modo*, la réaction des autres pays en face des réclamations du Gouvernement des Soviets.

Il serait encore téméraire de fixer dans une formule les résultats et les conséquences de cette collaboration de deux systèmes soviétique et « capitaliste ». Les résultats, loin d'être définitifs, ne sont pas en général, suffisamment nets.

Il ne serait, cependant, pas impossible de fixer déjà, au cours de cette étude, les lignes directrices qu'avait suivies cette collaboration de deux systèmes sur le terrain économique, ni de préciser certaines tendances et de résumer des résultats.

Première Partie

Le Régime du commerce extérieur de l'U. R. S. S. au point de vue du Droit Interne

BIBLIOGRAPHIE : BIENECK, *Die sowjet-Republik des Kaufmanns*, (Dessert.), Borna-Leipzig, 1929, 30 p. ; *Bilan du commerce extérieur de l'U.R.S.S.*, 1923-1924, Moscou, 1925, 246 p. (R) ; *Bulletin économique du commissariat Ukrainien pour le commerce extérieur*, 1921 (R) ; *Le commerce extérieur*, Recueil d'articles sous réd. de J.D. JANSON, Moscou, 1934, 199 p. (R.) ; *Le commerce extérieur et l'économie nationale de la Russie*, Recueil d'articles, 1923, 8°, 219 p. (R) ; *Le Commerce extérieur de l'Union R.S.S. en 10 ans*, Recueil, sous dir. D. KOUTOUZOV, Moscou, 1928, 348 p. (R) ; *Le commerce de l'U.R.S.S. avec L'Orient*, Recueil d'art. et de documents, 1927, 4°, 267 p. (R) ; CZECHOWITZ (P.), *Die exportpolitik und das Problem der Exportfähigkeit der UdSSR*, Jena 1932 (Aus : *Weltwirtschaftliches Archiv*. Bd. 33, Nr 2, S., 475-513) ; DENJEAN (François), *Le commerce russe et la révolution*, Paris, Payot, 1920, 288 p. ; DEUTSCH (Otto), *Die Technik des Russlandgeschäftes*, Berlin, 1928, 132 p. ; DOUSSE (J.), *La politique économique de l'U.R.S.S. appliquée à son commerce extérieur*, Paris, 1933, 232 p. ; *L'Economie mondiale et le commerce extérieur de l'U.R.S.S.*, Bulletin de conjoncture, suppl. trimestriel à la revue, *Questions du commerce extérieur*, 1931, (R) ; *L'Economie et la politique du commerce extérieur*, Recueil sous dir. Prof. M. SOBOLEV, Moscou, 1928, 360 p. (R) ; *Encyclopédie de l'importation soviétique*, t. I, Moscou, 1929, 216 p. (R) ; *Encyclopédie de l'exportation soviétique*, t. I, Berlin, 1928, 580 p. (R) ; *Encyclopédie commerciale*, t. V, *Le commerce extérieur*, Moscou, 1924, 390 p. (R) ; FREUND, *Das Aussenhandelsmonopol der Sowjetunion*, Berlin, 1928, S., 15-17 ; FREUND (Heinrich), *Russlands Friedens und Handelsverträge*, Leipzig-Berlin, Breslau, 1924, 196 p. ; FÜCKNER, *Russlands neue Wirtschaftspolitik*, Leipzig und Berlin, 1922 ; GOLDSTEIN, *Der Aussenhandel und die Ernte*, « *Aus der Volkswirtschaft der UdSSR* », 1924, Nr. 10. ; GOLDSTEIN (A.), RAPOPORT (A.), *Die organisation des Aussenhandels in der Sowjetunion*, Berlin, 1931, 49 p. ; GOLDSCHMIDT, *Die Wirtschaftsorganisation Sowjet-Russlands*, Berlin, 1920 ; GORFINKEL, *Die UdSSR im System der Weltwirtschaft* (russ.) Moskau 1929 ; Gostorg, *Comptoir d'Etat pour le commerce d'importation et d'exportation. Commissariat du peuple pour le commerce extérieur de l'U.R.S.S.*, Moscou, 1925, 8° 35 p. ill. ;

GREAT BRITAIN, *Department of overseas trade. The organization of foreign trade of the Union of Soviet Socialist Republics. Report by the commercial Councillor to his Majesty's embassy in Moscow.* G.F. PLATON, May 1931, Presented by the secretary of the Department of overseas trade to Parliament, June 1931, London 1931, 39 p. (*Parliament Papers by Commands* Cmd. 3904); *Guide du commerçant et de l'industriel dans l'U.R.S.S.*, Paris, 1927; HAHN (W.) et LILIENFELD-TOAL (A.), *Regelung des Handels u. Verkehrs in Russland. Herausg. von Institut für Weltwirtschaft u. Iena*, 1921, 158 Seiten; *Handbuch für Handel und Industrie der Union der Soz. Sowjetrepubliken* hergg. von den Handelsvertretungen der UdSSR in Deutschland und Oesterreich, Berlin, 1924; HILLMEISTER (L.), *Russischer Aussenhandel in der Nachkriegszeit unter des Berucks zu Deutschland*, M. Gladbach, 1928, 122 S.; *L'industrie dans l'exportation et l'importation de l'U.R.S.S.*, étude statistique et économique, 1925, 4^e, 2 édit. de 168 et 192 p. (R); ISCHBOLDINE, *Le commerce extérieur de l'U.R.S.S.*, *La Russie économique et sociale*, Paris, 1930; ISCHBOLDIN (Boris), *Die russische Handelspolitik der Gegenwart; ein kritischer Beitrag zum bolschewistischen Wirtschaftssystem*, Jena G. Fischer 1930, XII, 240 p. tables, diagr. (*Sozialwissenschaftliche Bausteine*, Bd. 3); ITALY, *Direzione generale del Commercio e della politica economica. L'organizzazine del commercio nell'Unione della repubbliche Sovietiole socialiste.* Studie del E. Marioni addetto commerciale presso la R. ambasciata d'Italia a Mosca, Roma, 1925, 136 p.; JÉRAMEC (J.), *Le monopole du commerce extérieur en Russie soviétique*, Paris, 1928; KAUFMANN (M.J.), *Le commerce extérieur et la politique commerciale de l'U.R.S.S.* 1924, 8^e, 56 p. (R); KAUFMANN (M.J.), *Organisation et réglementation du commerce extérieur de la Russie*, 1925, 16^e, 168 p. (R); KAUFMANN (M.), *Die Aussenhandelorganisat. d. UdSSR*, Berlin, 1927, 17 S.; KAUFMANN, *Organisation und Regulierung des Aussenhandels der UdSSR*, Königsberg, 1925; KAULBARS (V.), *Das Aussenhandelssystem Sowjetrusslands*, Königsberg, 1926 (Diss.), KNICKERBOCKER (H.R.), *Der rote Handel droht*, Berlin 1931, 203 S.; KNICKERBOCKER (H.R.), *Der rote Handel lockt*, 18 Taus. Berlin 1931, 236 p.; KNICKERBOCKER (H.R.), *Commerce rouge, U.R.S.S. contre Europe*, Paris, 1932, 281 p.; KOULICHER (J.M.), *Les questions fondamentales de la politique commerciale internationale*, Léningrad, 1929, 612 p. (V. ch. VI) (R); KOVARSKY (B.N.), *Réglementation du commerce extérieur*, Moscou, 1925, 106 p.; KRASSINE (L.B.), *Les questions du commerce extérieur*, Moscou, 1928, 2^e, 432 p. (R); KRASSINE (L.), *Les chiffres du commerce extérieur*, Moscou, 1925, 8^e, 34 p. (R); KRASSINE (L.), *Le plan économique et le monopole du commerce extérieur*, 1925, 8^e, 38 p. (R); KRASSINA (Lubov), *Krassine. Sa vie et son œuvre*, Paris, 1932, 256 p.; KRIMMER (A.), *Sociétés de capitaux en Russie impériale et en Russie soviétique*, Paris, 1934, 658 p.; LICKZYCK, *Der Aussenhandel Russlands unter der Sowjetregierung bis zum 1.5.1922*, Königsberg, 1923; LEWITZKI, *Die Rechtsgrundlagen von Handel und Industrie in Sowjetrussland*, Berlin, 1923; LORENZ (H.), *Handbuch des Aussenhandels und Verkehrs mit der UdSSR und der Staats und Wirtschaftspolitischen Verhältnisse des Sowjetunion*, Berlin-Grünwald, 1930; 438 p. 4^e; MAIZEL (B.), *Notre participation au commerce mondial*, 1928, 16^e, 156 p. (R); MARTCHENKO, *Les dessous du commerce soviétique. La conquête commerciale de la France*, (*Economiste français*, 58: 740-742, 1930); NIKOLINE (A.), *L'importation et l'exportation de l'U.R.S.S.*, 1928, 16^e, 94 p. (R); OLEWSKY (L.) *Die Juristisch Bedeutung eines Rechtsgeschäfts, das unter Uebertretung der russischen Regeln über den Monopolstellung des Aussenhandels geschlossen ist*, *Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht*, 38: 197-214, 3 bis, 5 Heft 1928; PIEPER, *Die amtlichen Organe der UdSSR in Deutschland*, Berlin, 1926; *Les questions du commerce*, n^o 23, Moscou 1927, 224 p. (R); QUINTAVALLE (A.), *Origine e sviluppo del monopoli di Stato del Commercio estero nella Russia sovietica*, commercio 3: 32-34, Giugno 1930; *Recueil de tarifs douaniers pour les marchandises importées et exportées d'Europe*, 1926, 8^e, 241 p.; *Recueil des Décrets et dispositions concernant le commerce extérieur*, Moscou, 1922, 4^e, 139 p.; SCHENK, *Das Aussenhandelssystem Sowjetrusslands*, Marburg, 1926 (Diss.); SIGRIST (S.),

La politique du commerce extérieur de l'U.R.S.S. dans les traités internationaux, 1927, 8°, 149 p. (R) ; SOBERNHEIM (O.), *Rechtsstellung und Rechtsbürgerschaften ausländischer Unternehmungen in Sowjet-Russland*, Beiträge zur Erläuterungen des Deutschen Rechts, Berlin, 1925 ; STEIN, *Die Wirtschaft Sowjetrusslands unter besonderer Berücksichtigung des Aussenhandels*, Würzburg, 1929, (Diss.) ; STEIN (B.), *La Russie soviétique et son entourage capitaliste. La politique commerciale de la R.S.F.S.R.*, 1921, 8°, 38 p. (R) ; STEIN (B.), *La politique du commerce extérieur de l'U.R.S.S.*, 1925, 8°, 140 p. (R) ; STEIN (B.), *La politique commerciale et les traités de commerce de la Russie soviétique, 1917-1922*, 8°, 248 p. (R) ; STEIN (B.) et KANTOROVITCH (A.), *L'exportation russe et les marchés extérieurs*, Moscou, 1923, 168 p. (R) ; TARASSOVA (E.), *Le commerce extérieur de l'U.R.S.S.*, tableaux et diagrammes, 1925, 8° 14 p. ; TEITELBAUM (S.), *La politique commerciale de l'U.R.S.S.*, Préface R. Picard, Paris, 1934, 154 p. ; TOKAREV (S.) et TCHELTsov (I.), *Le commerce extérieur. Recueil de décrets et dispositions concernant le commerce extérieur*, 1926, 152 p. (R) ; TOKAREV (S.) et TCHELTsov (I.), *Fondements juridiques du commerce extérieur de l'U.R.S.S.*, 1926, 152 p. (R) ; *L'Union Soviétique et la France, Manuel d'export. et d'import.* 1925, 8°, 212 p. ; URSS, *Annuaire politique et économique pour 1925-1926*, Moscou, 1926, 89 p. ; WEITZMANN (G.), *Die rechtlichen Grundlagen des Sowjetrussischen Staatlichen Aussenhandels monopolis*, Leipzig, Diss., 1925 ; WOHL (P.), *Die russischen Trusts, Finanz und volkswirtschaftliche Zeitfragen*. Herausgegeben von G. Schang und J. Wolff, Heft, 86, Verlag. Enke. Stuttgart, 1925, 44 Seiten.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

OBSTACLES JURIDIQUES AU DÉVELOPPEMENT NORMAL DES RAPPORTS INTERNATIONAUX DE L'U.R.S.S., AVEC LES AUTRES PAYS

Le Statut international d'un Etat est déterminé, d'une part, par sa politique et son attitude à l'égard de la communauté internationale et des Etats qui la composent, et d'autre part, par la politique des autres Etats envers lui.

Il est indispensable, avant d'aborder l'étude de l'évolution des rapports de l'U.R.S.S. avec les autres pays, d'analyser d'abord l'attitude générale de l'U.R.S.S., à l'égard des autres pays. Cette étude préliminaire présente dans ce cas concret une importance d'autant plus grande que des divergences profondes séparent l'U.R.S.S. des autres Etats. Les rapports de l'U.R.S.S., ne peuvent pas se baser sur les principes normaux et traditionnels. On est en présence de deux systèmes économiques, de deux ordres sociaux, de deux conceptions étatiques. Même si on considère que les rapports de l'Etat soviétique avec les Etats capitalistes « doivent être conçus comme les rapports de collaboration de deux systèmes de propriété, les divergences des deux systèmes restent entières. Ces divergences ont une influence directe et certaine sur le développement non seulement des relations diplomatiques entre l'U.R.S.S. et les autres Etats, mais aussi sur l'évolution des rapports économiques et commerciaux.

En envisageant le problème sous ses différents aspects, nous verrons que des divergences profondes séparent l'U.R.S.S. des autres Etats :

a. quant à ses conceptions sur la communauté internationale et la nature de l'Etat ;

b) quant à ses conceptions de droit international

c) quant à ses conceptions concernant les rapports de droit privé.

Nous procéderons à l'analyse du problème, à ces trois points de vue. Cette analyse aura nécessairement un caractère sommaire, étant donné les cadres limités de la question qui est étudiée ici.

A. Conception de la communauté internationale et de la nature de l'État

Au point de vue du législateur et de l'homme d'Etat soviétique, il existe une opposition profonde entre l'Etat soviétique et les autres Etats du monde. « Depuis la fondation des Républiques soviétiques, les Etats civilisés sont partagés en deux camps ; le camp du capitalisme et le camp du socialisme », dit un document officiel, la Déclaration de formation de l'Union des Républiques socialistes soviétiques qui fait partie de la loi organique de l'Union du 31 janvier 1924.

« Là, dans le camp du capitalisme, continue cette déclaration, la haine nationale et l'inégalité, l'esclavage colonial et le chauvinisme, l'oppression nationale et les pogroms, la brutalité et les guerres impérialistes ».

« Ici, dans le camp du socialisme : la confiance réciproque et la paix, la liberté nationale et l'égalité, la coexistence pacifique et la collaboration fraternelle des peuples »¹.

D'après l'esprit même de la législation et de la politique internationale de l'U.R.S.S., la période actuelle n'est qu'une période de transition, l'Etat soviétique poursuit toujours son but visé par la loi constitutionnelle du 10 juillet 1918, à savoir l'institution de l'organisation socialiste de la société et la victoire du socialisme dans tous les pays, la victoire de l'insurrection internationale contre le joug du capital².

Cette conception est la conséquence directe et logique du point de vue du législateur soviétique sur la nature et le rôle de l'Etat.

Pour l'homme d'Etat et le législateur soviétique l'Etat est le produit des intérêts entre les classes. « Tout Etat, y compris la République la plus démocratique, n'est autre chose qu'une machine qui sert à l'oppression d'une classe par l'autre » disait Lénine.

L'Etat soviétique, en particulier, est un appareil de lutte du prolétariat contre la bourgeoisie.

Si nous partons des textes mêmes de la Constitution de l'U.R.S.S., nous devons constater que nous sommes plutôt en face d'un groupe-

1. Cf. Constitution de l'U.R.S.S.

2. V. Korovine, *Droit international de la période transitoire*, Moscou, 1924, p. 15

ment extra-étatique qu'en face d'un Etat dans le sens moderne de ce mot. L'Etat soviétique est un Etat international par sa nature de classe (loi organique du 31 janvier 1924) organisé sous la forme de dictature du prolétariat. C'est une sorte de fédération nouvelle, fondée plutôt sur le plan économique que juridique, prête à s'ouvrir aux Etats voisins qui se laisseraient gagner par les doctrines soviétiques, dont la base première est la doctrine du matérialisme historique de Karl Marx, dont le but suprême est « l'instauration du système communiste dans le monde des travailleurs de tous les pays en une République socialiste soviétique mondiale » (loi organique 31 janvier 1924). La base de ce régime étant la dictature du prolétariat, il aboutit à la négation résolue et intégrale du système démocratique, « à un conformisme draconien, un étatisme politique et économique absolu et centralisateur »¹. La thèse des théoriciens de la Démocratie moderne sur la solidarité des classes et leur coopération, l'idée du pouvoir étatique s'élevant au-dessus des classes sociales et des partis politiques est en opposition profonde avec les conceptions soviétiques. « Notre époque de l'impérialisme mondial », disait Lénine², « ne connaît que deux formes possibles de gouvernement : ou la dictature de la bourgeoisie masquée par des Assemblées Constituantes, des votes multiples, des discours sur la démocratie et autres supercheries, destinés à aveugler les imbéciles... ou bien celle du prolétariat, écrasant d'une main de fer la bourgeoisie ».

Celui qui veut se rendre compte de l'importance pratique de ces principes soviétiques sur le rôle et la nature de l'Etat, en comparant les faits de la politique internationale de l'U.R.S.S., surtout ceux de la dernière période, est tenté quelquefois de mésestimer la valeur pratique de ces principes. Cependant, ces vues doctrinaires engendrent en fait des conséquences pratiques considérables. Ces conséquences peuvent être envisagées comme des obstacles au développement normal des rapports internationaux de l'U.R.S.S., en général, et des relations commerciales en particulier.

Il nous suffit pour le moment de donner un seul exemple. Il est bien connu qu'un des principaux obstacles à l'évolution normale des relations de l'U.R.S.S., avec d'autres pays est la propagande révolutionnaire. Depuis l'arrivée du gouvernement soviétique au pouvoir, il est accusé par les gouvernements des autres pays de poursuivre, surtout par l'intermédiaire créé, soutenu et dirigé par lui-même, la propagande révolutionnaire en dehors des frontières

1. Scelle, *Précis de droit des gens*, Première partie, Paris 1932, p. 282.

2. Lénine, *Œuvres* C.XVI, p. 14 Cit. cf. Korovine, art. cit.

de l'U.R.S.S. La reconnaissance de l'U.R.S.S., par certains Etats a été retardée précisément en raison de cet obstacle. La conclusion de certains traités de commerce a été empêchée. Le fonctionnement normal du régime conventionnel a été compliqué. La physionomie même du droit conventionnel soviétique accuse l'importance de cet obstacle. Nous verrons plus loin que même dans les conventions de caractère purement commercial, on rencontre des clauses inusitées concernant la propagande.

Il est facile cependant de démontrer que la propagande révolutionnaire subversive n'est que la conséquence inévitable et naturelle des vues du législateur soviétique sur le rôle et le but de l'Etat soviétique. Transformant la conception même de l'Etat, substituant l'idée de la nation, d'un peuple, comme base de l'Etat à celle d'une classe, l'Etat soviétique devient un Etat extra-national, opposant le prolétariat international au capitalisme international. Les buts de cet Etat sont agressifs. Ses buts sont la lutte et la conquête du capitalisme international. Son moyen le plus sûr est la propagande. Renoncer à ce moyen signifierait pour lui renier ces principes fondamentaux qui, aux yeux de ses adeptes dans tous les pays, sont les raisons d'être de son existence même.

Et cependant, envisagée au point de vue des principes de droit international, la propagande est une immixtion dans les affaires des autres Etats. Elle constitue la violation du principe de souveraineté des autres Etats, la violation du principe de la non intervention. On aperçoit déjà par cet exemple les complications qui surgissent, du fait de ces conceptions soviétiques du rôle et de la nature de l'Etat, sur le plan du droit international.

B. Les conceptions soviétiques du droit international

BIBLIOGRAPHIE : ALEXEIEW (N.N.), und ZAITZEFF (Leo), *Sowietstaat und Völkerrecht* (sonderdruck aus der Zeitschrift für Völkerrecht, Band XVI, Breslau, 1931 ; FILIPUCCI-GUISTINIANI (G.), *Il concetto sovietista di diritto internazionale*, (Cont, *Politica*, 12 : 162-196, octobre-décembre 1930) ; HRABAR (V.E.), *Das heutige Völkerrecht vom standpunkt eines Sowjet juristen*. (Zeitschrift für Völkerrecht, t. XIV, 1927, fasc. 2 pp. 188-214 ; HRABAR (V.E.), *Droit international. Exposé systématique*. (Traduction et refonte de l'ouvrage de F. List). Ленинград, 1926, 252 p. ; KOROVINE (E.), *Das Völkerrecht der Übergangszeit*, Berlin, 1929 ; *La République des Soviets et le Droit International*, *Revue Générale de Droit International Public*, 1925 ; *Soviet Treaties and International Law*, (*American Journal of International Law* London, 1928) ; KOROVINE (E.A.), *Le droit international de l'époque transitoire*, Moscou, 1926, (R) ; KOROVINE (E.), *La République des Soviets et le droit international public*, t. VII, 1925, p. 292-312 ; MANNZEN (Dr. Karl), *Sowietunion und Völkerrecht*, Berlin, 1932, 110 p. ; METZLER (Von), *Die auswärtige Gewalt der Sowjetunion*, Berlin, 1930, S., 62-74 ; MIRKINE-GUETZEVITSCH (B.), *La doctrine soviétique du droit international*, « *Revue générale de droit international public* », t. VII, 1925, pp. 313-337 ; SANTCHOFF (V.), *Manuel de Droit consulaire*. Moscou, 1926, 142 p..

Partant de cette idée fondamentale, qu'il ne peut exister aucune communauté, aucune solidarité entre l'U.R.S.S. et les Etats capitalistes, la doctrine soviétique du droit international aurait dû aboutir à la négation intégrale de la possibilité des relations entre l'U.R.S.S. et les pays capitalistes. Cependant, déjà depuis la paix de Brest-Litovsk, le Gouvernement des Soviets se trouve en fait en rapports suivis et étroits avec les pays dits « capitalistes », il prend part aux conférences dont les membres sont les Etats capitalistes, il fait des efforts pour obtenir de la part de ces Etats la reconnaissance *de jure* et même *de facto*, pour conclure des traités des conventions, des pactes avec ces pays, etc... La contradiction entre la théorie et la réalité est flagrante. Loin de la nier, les représentants de la doctrine officielle la constatent. Leur tâche consiste à donner une explication théorique de cette contradiction ou à atténuer sa portée. S'il est certain, déclarent-ils, qu'au point de vue de principe, il ne peut exister aucune solidarité entre l'U.R.S.S., et les autres pays, il existe cependant un domaine où la collaboration entre l'U.R.S.S., et les autres Etats, est non seulement possible, mais souhaitable, nécessaire même. C'est la collaboration dans le domaine des relations économiques. Telle est la première réserve sur les principes de la doctrine. Pour élargir encore l'étendue de cette réserve, les publicistes soviétiques font surgir une notion, devenue classique ensuite, la notion de *droit international de la période intermédiaire*. C'est le droit international de l'époque, où l'U.R.S.S., est le seul oasis communiste englobé dans le cercle capitaliste, où le prolétariat mondial n'est pas encore arrivé à la domination du monde et où, par nécessité, il faut se mettre en rapport et vivre en état de collaboration *incomplète* et *forcée* avec le camp ennemi et où il faut trouver des formules et s'adapter à cette collaboration.

Tel est le point de départ de la nouvelle doctrine de droit international. On ne procèdera pas à l'exposé de cette doctrine dans tous ses détails. L'intérêt théorique des conceptions soviétiques n'est pas considérable, leur but consistant plutôt à donner la justification de certains actes du gouvernement soviétique qu'à construire le droit des gens sur des principes vraiment nouveaux.

Pour les représentants de la doctrine officielle soviétique, le droit international actuel n'est autre chose que la forme juridique de la lutte des Etats capitalistes pour la domination dans le monde.

Quant au *sujet* de droit international, c'est l'Etat qui reste « encore » le principal sujet. Cependant, s'il reste « encore le seul sujet de droit international, on voit apparaître des concurrents sérieux

pour l'Etat notamment les grandes unions de bienfaisance, les grands trusts mondiaux, les grandes associations de prolétaires, etc. « En même temps l'Etat, sujet de droit international, ne se présente plus avec sa physionomie habituelle, comme une personne morale du droit des gens, mais — notion juridiquement très vague — comme la domination organisée d'une classe sur une autre ».

Voilà les quelques notions nouvelles que nous trouvons dans la doctrine soviétique de droit international. Il n'est pas difficile d'apercevoir qu'elles sont créées quelquefois *ad hoc* pour expliquer ou justifier certaines mesures du Gouvernement des Soviets. L'exemple très caractéristique en ce sens est la notion de l'Union étatique comme domination organisée d'une classe sur une autre. La théorie traditionnelle de l'Etat-personne morale du droit des gens, est dangereuse. Si l'on reconnaît ce principe traditionnel, il faut l'admettre avec toutes ses conséquences. Il faut admettre, notamment, cet autre principe que « les changements dans le régime politique du pays ne peuvent pas atteindre l'Etat comme personne juridique ». Il sera impossible, dans ces conditions, de nier le caractère vexatoire de certaines mesures du gouvernement soviétique, notamment la répudiation des emprunts étrangers, proclamée par le décret du 28 janvier 1918. « Si l'on reconnaît la théorie, qui traite l'Etat comme une personne, affirme avec raison le publiciste soviétique, nous devons qualifier cet acte comme un exemple frappant de la violation du droit international, car tout le monde sait que les changements dans le régime politique du pays ne peuvent pas atteindre l'Etat comme personne juridique. Par contre, si l'on reconnaît que toute l'Union étatique n'est autre chose que la domination organisée d'une classe sur une autre, que tout emprunt extérieur est un moyen de la classe dominante tendant à s'affirmer dans l'échelle internationale, alors le refus du gouvernement soviétique de payer les dettes du gouvernement du Tsar, des grands propriétaires et des banquiers reçoit une justification tout autrement juridique »¹.

Le caractère, peut-on dire, opportuniste de la doctrine de *droit international de « la période intermédiaire »* devient encore plus frappant là où les internationalistes soviétiques, loin de rompre avec les conceptions traditionnelles, comme dans le cas que nous venons d'envisager, préfèrent au contraire consacrer les conceptions traditionnelles. Il nous suffirait d'indiquer un seul exemple : l'Etat soviétique se pose en partisan jaloux de la thèse classique de la sou-

1. Korovine, *op. cit.*, (R.) p. 30.

veraineté. Pourquoi ? Les raisons qui déterminent les auteurs soviétique à défendre la thèse de la souveraineté la plus illimitée sont faciles à préciser. Elles aussi sont en rapport étroit avec certaines attitudes *politiques* du Gouvernement des Soviets.

Aussi longtemps que l'U.R.S.S., doit garder sa qualité d'oasis communiste, englobé dans le « cercle impérialiste » chaque limitation de la souveraineté soviétique serait une concession plus ou moins grande aux principes politiques et économiques opposés ; telle est la première raison. Une doctrine de souveraineté illimitée est, seule, propre à faciliter le rapprochement continu entre l'U.R.S.S., les peuples d'Asie et les Colonies, le but de l'Etat soviétique étant de « réunir autour d'elle les peuples réveillés de l'Orient » ; telle est la deuxième raison.

La conclusion qu'on peut tirer de cette analyse rapide de la doctrine soviétique « de droit international de la période intermédiaire » est que ce n'est pas un système nouveau. C'est une doctrine peu ordonnée, hybride, contradictoire, quelquefois, révolutionnaire, traditionnaliste quelquefois.

C'est une doctrine destinée à justifier certaines attitudes et mesures politiques, bref *nne doctrine au service de la politique.*

La conception des droits privés et de la législation Civile

BIBLIOGRAPHIE : BUCHHOLZ (E.), *Verwaltungsrechtsschutz in Sowjetrussland*, Leipzig, 1931, 77 p. ; ELIACHEVITCH, NOLDE, TAGER, (avec le concours de plusieurs jurisconsultes) *Traité de droit civil et commercial des Soviets* Préface de H. Capitant, 3 vol. Paris, 1930 ; FARNBACHER, *Deutschland, Russland und die Sicherheitsfrage*, Würzburg, 1927 ; FEITELBERG (M.), *Staatl.u. Gemischte Aktiengesellschaft im Sowjetrecht in rechtsvergl. Darstellung*, Heidelberg 1929, 104 s., (Aus : *Heidelberger Rechtswissensch. Abhandl.*) ; FRIEDLANDER (K.), *Das neue russische Zivilrecht*, (Deutsche Juristen-Zeitung), 1923, Seite, 101-174 ; GUTZWILLER, *Das neue russische Zivilrecht*, (Schweizerische juristen-Zeitung, 1925, Seite 299) ; KLIBANSKY (H.), *Die Gesetzgebung der Bolschewiki*, Leipzig, Berlin 1920, 193 p. ; LINDT, *Das sowjetrussische Aktienrecht*, Bern-Leipzig, 1929 ; MAKLEZOW, TIMASCHEW, ALEXEJEW, SAWADSKY, *Das Recht Sowjetrusslands*, Tübingen, 1925 ; NOLDE (B.), *Le code civil de la République des Soviets*, 1923, 27. 27 p. « *Extrait du Bulletin de la Société de législation comparée* » ; NORMANN (A.) *Das Vermögensrecht der RSFSR, im Zusammenhange dargesezt*, Berlin, 1923, 86 Seiten ; *Das Recht Sowjetrusslands in Verbindung mit A Bogolepow* (U.a.) hrsg. v. A. Maklezow. N. Timaschew. N. Alexejew und S. Sawadsky, Tübingen 1926-524 p. ; RICCA-BARBERIS (M.), *Diritto civile e Bolscevismo*, Napoli, 1923, 18 p., (*Estratto dagli studi periodici di Filosofia del Diritto et dello stato*, vol. I) ; TIMASCHEW, *Das Recht Sowjetrusslands*, 1925 ; TIMASCHEW, *Grund-Züge des sowjetrussischen Staatsrechts*, 1925. ADDE : *Cours de droit soviétique économique*, sous red. Guinsburg et Pachukaniss. Moscou, 1935, tome I (R.). Pour les ouvrages en russe, en général v. Eliachevitch et autres, *op. cit.*

Il est impossible, sans la connaissance préalable de certaines particularités de la législation civile et de la conception générale des droits

privés, de comprendre ni l'évolution des rapports commerciaux de l'U.R.S.S., avec d'autres pays, ni la physionomie assez particulière du droit conventionnel soviétique.

Ces particularités peuvent être ramenées à cette idée fondamentale : l'intérêt particulier doit s'incliner devant l'intérêt de l'Etat soviétique, Etat de classe ouvrière, paysanne. On peut dire, d'autre part, en employant la terminologie du droit administratif français, que les rapports entre l'individu et l'Etat — sur le terrain du droit privé — sont basés en U.R.S.S., non pas sur le procédé du droit privé, ce procédé supposant l'égalité des intérêts en cas de conflit, mais sur le procédé de droit public ; le procédé de droit public repose sur l'idée de l'inégalité des intérêts en conflit.

Dans l'Etat soviétique, l'intérêt public, l'intérêt de l'Etat l'emporte toujours sur l'intérêt privé. Le champ d'action des règles du droit civil reste en U.R.S.S. très strictement limité. Le principe de la protection absolue des droits civils comme tel est inconnu du législateur. Pendant la période de communisme militaire et jusqu'au commencement de la N.E.P., la notion même des droits privés était inconnue de la législation soviétique. C'est depuis la N.E.P. seulement que des transactions privées ont été autorisées par la loi, que les droits privés des citoyens ont été reconnus. Cependant, la préoccupation primordiale qui guidait le législateur soviétique dans l'élaboration des règles de droit civil était surtout d'« établir les conditions qui protégeraient l'Etat socialiste dans toutes les situations et qui lui garantiraient la victoire dans la lutte contre le régime hostile économique individualiste et qui lui donneraient le pouvoir, à n'importe quel moment, d'abolir la jouissance des droits civils lorsque cette jouissance serait en opposition avec les intérêts de l'Etat des ouvriers et paysans ».

La législation civile repose sur les deux principes essentiels suivants :

1° Le principe d'après lequel les rapports privés ne sont pas protégés par la loi, s'ils sont exercés dans le sens contraire à leur destination économique (art. 1 du Code civil).

2° Le principe d'après lequel la reconnaissance légale des rapports privés n'a qu'un seul but, le développement des forces productrices du pays (art. 4 du Code civil).

L'Etat ouvrier-paysan se réserve la faculté de changer le contenu des droits privés et même de les annuler purement et simplement (voir art. 18 et 364 du Code civil).

Un autre trait accuse encore plus nettement la différence entre le droit privé soviétique, issu de la révolution communiste, rompant

radicalement avec le régime juridique intérieur, et le droit privé d'autres pays de civilisation occidentale, établi dans la plupart des cas sur la base du droit romain, issu de la lente évolution des institutions coutumières. Ce trait réside dans la structure très particulière de certaines branches du droit privé soviétique. Il ne s'agit pas d'analyser ici les différences de structure de certaines institutions et des conceptions sur les droits privés. L'Etat et la capacité des personnes, le statut de famille, le régime de succession, présentent des particularités multiples et profondes quelquefois par rapport aux principes généralement admis. Nous n'indiquerons que deux exemples, l'un concernant le régime des biens, et l'autre concernant « les droits économiques ». Dans le domaine du régime des biens, le droit soviétique ne connaît pas la distinction des choses en meubles et immeubles (art. 21, remarque du Code civil de la R.S.F.S.R.). Beaucoup de biens sont exclus du commerce. Le sol, le sous-sol, les forêts, les chemins de fer et leur matériel roulant, les appareils d'aviation, etc... ne peuvent être l'objet de propriété privée que sur la base de concessions obtenues du gouvernement (art. 53 et 55 du Code civil).

Le régime soviétique est un régime de réglementation par excellence, de l'intervention de l'Etat dans les sphères de la vie des citoyens abandonnés dans d'autres pays à leurs initiatives privées. On est très loin du régime de la libre concurrence, sur lequel repose le système économique des Etats modernes. Tous les droits économiques, d'après la terminologie soviétique, toute activité économique des citoyens sont, en principe, ou limités ou réglementés, ou surveillés par l'Etat. Pour se rendre compte de la portée des limitations, il suffit d'indiquer que, d'une manière générale, on ne peut ni créer, ni exploiter en U.R.S.S., des entreprises (commerciales et industrielles) qui occupent des ouvriers salariés dont le nombre excède les chiffres prévus par les lois spéciales, c'est-à-dire des entreprises de petite industrie et de petit commerce avec un nombre d'ouvriers dépassant le chiffre de dix à vingt. C'est la limite maximum. Bref, le principe du libre exercice de l'industrie, métiers et professions est inapplicable en U.R.S.S. La liberté du commerce intérieur est limitée, le commerce extérieur est, nous l'avons vu, monopolisé par l'Etat.

Pour terminer cette analyse qui vise les particularités du droit privé et qui aboutit à la limitation des droits privés des citoyens soviétiques, il faut indiquer que le principe d'indépendance du

pouvoir judiciaire vis-à-vis du pouvoir exécutif est inconnu de la législation soviétique, que la justice est rendue par les magistrats qui ne sont pas, dans la plupart des cas, des professionnels et qui ne sont jamais ni indépendants, ni inamovibles. D'autre part, le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi n'est pas reconnu par la législation qui procède à la division des citoyens en deux catégories distinctes : travailleurs et non-travailleurs. La législation n'est pas égale pour tous, la loi n'a qu'une valeur instrumentale, le droit doit se conformer aussi aux considérations politiques. A défaut de disposition légale pour la solution d'un litige, le tribunal doit juger « conformément aux principes généraux de la législation soviétique et de la *politique du gouvernement ouvrier-paysan* » (art. 4 du Code de Procédure civile). La législation soviétique enfin n'entend nullement donner aux citoyens des garanties ni contre les arrestations arbitraires, ni contre la violation de domicile. L'Etat a des facultés illimitées quant à l'instauration des services obligatoires pour les citoyens et quant à l'exercice des réquisitions, etc.

On peut se demander, au premier abord, si on a vraiment besoin en étudiant le Statut *international* de l'U.R.S.S., Etat commerçant, de s'arrêter à l'examen des conceptions du droit privé soviétique. Il n'est pas difficile cependant de démontrer que ces conceptions particulières du droit interne soviétique doivent exercer une influence considérable sur l'évolution de ses relations et de sa politique extérieure.

Leur influence se fait sentir tout particulièrement dans deux directions. D'une part, le caractère particulier de la législation soviétique exerce une influence directe sur le problème de la condition des étrangers en U.R.S.S. D'autre part, il constitue un obstacle juridique au fonctionnement normal des règles de droit international privé sur l'application du droit soviétique en tant que droit étranger.

a) *Problème de la condition des étrangers en U.R.S.S.*¹.

Le problème de la condition juridique des étrangers en U.R.S.S. présente un aspect très particulier. L'Etat soviétique, même après avoir renoncé aux principes du communisme intégral, même après la proclamation de la Nouvelle Politique économique et le rétablis-

1. V. l'étude détaillée sur la condition des étrangers en U.R.S.S., *infra* p. 104 suiv.

sement des relations avec d'autres Etats, reste en fait un Etat fermé. Même maintenant sa collaboration avec d'autres Etats est fixée par les limites de la « nécessité économique » et n'est tolérée que dans les limites que cette nécessité impose.

Si l'on n'envisage que la condition des étrangers « non travailleurs » on verra que le texte fondamental en cette matière est l'art. 8 de la loi d'introduction au Code civil.

Malgré certaines difficultés que soulève l'interprétation de ce texte, en raison de sa rédaction défectueuse, on peut admettre que la législation soviétique pose ce principe que la *condition juridique de l'étranger qui ne peut pas se prévaloir d'un traité est assimilée à celle du citoyen soviétique*.

Constatation très importante, si on se rappelle que le régime des citoyens soviétiques diffère profondément de celui qui est admis dans d'autres pays. Les droits privés des étrangers sont, par ce fait, limités. En effet, on verra plus loin que tout le régime, issu de cette idée fondamentale de prééminence de l'intérêt de l'Etat de classe soviétique sur l'intérêt des particuliers s'appliquera à eux. Comme conclusion, il est manifeste que sur la base des principes du droit soviétique, tout le régime des étrangers basé sur la réciprocité de fait ne pourra fonctionner dans les conditions normales. La condition des étrangers, appartenant à un pays de civilisation occidentale, non lié par un traité avec l'U.R.S.S., qui se rendent en U.R.S.S., sera toute autre que celle des citoyens soviétiques qui se rendront dans ce pays.

b) Problème de conflits des lois.

Nous avons constaté que la deuxième conséquence de la particularité du droit privé soviétique réside dans le fait que le fonctionnement normal des règles du droit international privé sur l'application du droit soviétique en tant que droit étranger devient difficile. On analysera ce problème plus tard d'une façon plus complète. En examinant le statut de l'U.R.S.S., Etat commerçant à l'étranger, on verra la fréquence d'application par la jurisprudence de plusieurs pays de la notion d'ordre public, dans les cas où il s'agit d'appliquer, d'après le jeu normal des principes de droit international privé, la loi soviétique en tant que loi étrangère. La jurisprudence écarte dans très grand nombre d'hypothèses l'application de la loi soviétique en déclarant que ses dispositions sont en contradiction avec l'ordre public du pays du juge. L'importance de l'application de la clause d'ordre public est sur ce terrain si considérable que dans un très

grand nombre de cas la reconnaissance *de jure* de l'U.R.S.S., par le pays du juge n'a pas, dans le cas de l'U.R.S.S., le même effet qu'elle exerce ordinairement à l'égard de la législation d'un Etat reconnu.

**Mesures de nationalisation des biens
et de répudiation des dettes considérées comme obstacles
au développement normal des rapports de l'U.R.S.S.
avec les autres Pays**

Le tableau des obstacles *juridiques* au développement normal des rapports de l'U.R.S.S., avec d'autres pays en général, et des relations commerciales en particulier, ne sera pas complet si nous passons sous silence deux mesures législatives du Gouvernement des Soviets qui ont eu une influence énorme dans l'évolution des rapports extérieurs de l'U.R.S.S.

a) Mesures de nationalisation¹

Dès son avènement au pouvoir, le Gouvernement des Soviets a pris une série de mesures tendant à la nationalisation des entreprises et à l'abolition de la propriété privée. En vertu des art. 1 et 3 de la Déclaration des droits du peuple travailleur et exploité du 26 octobre (8 novembre 1917) « toute la terre est devenue la propriété de tout le peuple », et la propriété individuelle de la terre a été abolie. Le décret du 14 décembre 1917 a interdit toutes transactions ayant pour objet la terre ou les immeubles. Le décret du 12 août 1918 abolit la propriété foncière dans toutes les villes et dans les villes de plus de 10.000 habitants la propriété individuelle des immeubles. La nationalisation des banques privées (décret du 14 décembre 1917), la nationalisation des entreprises de navigation (décret du 26 janvier 1918) et enfin la nationalisation de toutes les entreprises importantes du pays (décret du 26 juin 1928), telles furent les principales mesures de nationalisation.

Pour se rendre compte de l'importance de cette mesure au point de vue de la politique extérieure, il suffit de préciser, premièrement que la nationalisation fut effectuée sans aucune indemnité aux propriétaires des biens nationalisés et, deuxièmement, que les mesures de nationalisation s'appliquèrent au même titre aux étrangers et aux nationaux.

1. *Traité de droit civil et comm. des Soviets, précit.* T. I, p. 7 et suiv.

b) *Répudiation des dettes du gouvernement antérieur*

BIBLIOGRAPHIE : APOSTOL-MICHELSON, *Questions d'ordre international soulevées par le problème de la dette publique russe*, Paris, 1922. *Le problème financier russe. La dette publique de la Russie*, (Recueil d'articles); CASSIN (René), *Les Soviets et les organisations de la paix*, (Publications de la Dotation Carnegie, Paris, 1930, Bull. n° 5); DELAISI (F.), *Comment les soviets régleront la dette russe*, Paris, 1928; DELAISI (F.), *Les Soviets et la dette russe en France*, (Publications de la Dotation Carnegie, Paris, 1930, Bull. n° 5); FISHER WILLIAMS (J.), *Le droit international et les obligations financières internationales qui naissent d'un contrat*, (Recueil des Cours, Académie de Droit international, Paris, 1923); GENET (R.), *Le problème de la clause « Rebus sic Stantibus »*, (*Revue Générale de droit internat. public.* 1930); KIATBIAN (S.), *Conséquences juridiques de la transformation des Etats sur les traités* (Thèse, Paris, 1892); KOKOVITZOFF (Comte W.N.), *Les dettes russes envers la France et les Français*, 1926, Paris, 23 p.; LAUSANNE (S.), *France et Russie*, (Publication de la Dotation Carnegie, Paris, 1930); LIUBIMOV (N.), *Les réclamations de la Russie aux Etats responsables de l'intervention et du blocus*. (Edition de la délégation de Russie à la Conférence Economique Internat. de Gênes, 1921); MENZEL (Curt), *Das deutscher Vorkriegs Vermögen in Russland und der Deutsche Entschädigungsvorbehalt. Eine Übersicht, zugleich über die Entschädigungsbemühungen der anderen Staaten*, (Publié dans les *Beträge zum ausländischen Recht und Völkerrecht*, Heft 16 236 S., Berlin; MIRKIN, *Die zaristischen Schulden und unsere Gegenforderungen*, (russ.), *Moskau*, 1928; NEWBOLD, *Bankers, bondholders and bolsheviks*, London 1919; PASVOLSKY-MOULTON, *Russian debts and Russian reconstruction*, New-York, 1926; PASVOLSKY-MOULTON, *Rousski gosoudarstvennyi dolgi Vozstanovlenie Rossii*, avec préface de Radek, Moscou Leningrad, 1925, 163 p. (R); POLITIS, *Les emprunts d'Etat en droit international*, Paris, 1894; RAFFALOWICH, *Le problème financier russe. La dette publique de la Russie*, Paris, 1922; SACK, *Les effets des transformations des Etats sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Paris, 1927; STRUPP, *Intervention in Finanzfragen*, 1928; WUARIN, *Essai sur l'emprunt d'Etat et la protection des droits des porteurs de fonds d'Etats étrangers*, 1907.

Une autre mesure législative jouant un rôle considérable dans l'histoire des rapports de l'U.R.S.S. avec certains pays fut la répudiation des dettes. Cette mesure fut l'un des premiers actes du Gouvernement des Soviets. Le 29 décembre 1917 fut publié le premier décret interdisant toutes transactions sur les titres et proclamant la cessation des paiements de coupons et dividendes. Le décret sur la répudiation des dettes fut promulgué quelques jours plus tard, le 21 janvier 1918. Ce décret proclame que :

1° Tous les emprunts d'Etat conclus par les gouvernements des propriétaires et des bourgeois russes sont annulés à partir du 1^{er} décembre 1917.

2° Sont également annulées toutes les garanties données par les gouvernements précédents relativement aux emprunts des différentes entreprises et institutions.

3° Le décret proclame l'annulation de « tous les emprunts étrangers sans exception et sans condition ».

Telle est l'économie générale de cette mesure qui a suscité en

pratique des complications extrêmement importantes dans le rétablissement des relations de l'Union Soviétique avec les autres Etats.

Il est indéniable que plus tard, surtout dans la première période du rétablissement des relations avec les autres pays, le Gouvernement des Soviets, ayant compris les complications qui devaient surgir à la suite de son attitude intransigeante dans ce domaine, fit plusieurs déclarations ayant pour but d'atténuer la rigueur de ses positions, inacceptables à ce moment-là pour certains pays capitalistes.

Indiquons tout d'abord la note de Tchitchérine, en date du 28 octobre 1921, adressée au Gouvernement Britannique, dans laquelle le Commissaire du Peuple aux Affaires Etrangères déclare que le Gouvernement des Soviets est prêt à reconnaître les dettes à certaines conditions.

« ... Le gouvernement soviétique, déclare qu'il est fermement
« convaincu que le peuple n'est pas obligé de payer des dettes qui
« sont comme des chaînes rivées à lui à travers de longs siècles.
« Mais, dans son désir d'arriver à un plein accord avec les autres
« peuples, il est disposé à consentir, sur cette question, plusieurs
« concessions essentielles et de première importance. Il va par là
« au-devant des désirs des multiples porteurs d'emprunts russes,
« particulièrement en France, pour qui la reconnaissance des dettes
« tsaristes présente un intérêt vital.

« Le gouvernement russe se déclare donc prêt à reconnaître ses
« obligations au regard des autres Etats et de leurs citoyens, obligations découlant des emprunts contractés par le gouvernement tsariste avant 1914, sous réserve expresse qu'il soit fait des conditions spéciales et accordé des facilités rendant possible la réalisation des engagements.

« Il va de soi que la condition absolue de cette reconnaissance est
« que les grandes puissances prendront l'engagement simultané
« de mettre fin sans réserve à des actes menaçant la sécurité de la
« Russie et de la République d'Extrême-Orient, république amie
« de la Russie, qu'ils reconnaissent leurs droits souverains et l'inviolabilité de leurs frontières et s'engagent à respecter scrupuleusement leur pleine souveraineté et leur intégrité territoriale »¹.

Le Gouvernement des Soviets observe la même attitude pendant la Conférence de Gênes².

1. V. *Europe Nouvelle*, n° du 5 novembre 1921.

2. V. la réponse remise le 11 mai 1922 par la Délégation Russe aux propositions du 2 mai 1922, *Documents diplomatiques*, Conférence économique de Gênes (*Livre Jaune*), p. 126.

« ... Exceptant les dettes de guerre qui, d'une origine toute spécifique, étaient éteintes par le fait même que la Russie sortait de la guerre et, n'ayant pas parti-

On peut trouver, d'autre part, parmi les textes de droit conventionnel, les déclarations émanant du Gouvernement des Soviets qui permettent de voir qu'il est prêt à faire des concessions d'une extrême importance dans le domaine qui nous occupe¹.

L'attitude du Gouvernement des Soviets fut très bien résumée par Krassine dans ses déclarations faites au *Matin*² :

« Il faut distinguer soigneusement deux choses : la reconnaissance des dettes et les arrangements destinés à les solder partiellement, — disait l'ambassadeur de l'U.R.S.S., en France, qui fut en même temps membre du Gouvernement des Soviets, on n'obtiendra jamais du gouvernement soviétique qu'il se regarde comme responsable des dettes de l'Empire russe ; mais il est désireux de les payer dans la mesure de ses capacités, à condition qu'en échange il reçoive l'aide matérielle nécessaire pour accélérer la restauration de la vie économique et de la production en Russie ».

On remarque les limites et la portée des concessions que le Gouvernement des Soviets est prêt à faire aux exigences des pays créanciers. Ces concessions doivent avoir pour contre-partie l'ouverture de crédits au gouvernement soviétique, destinés à faciliter la restauration de l'économie russe ou dans la dernière période, faciliter la mise en œuvre du Plan Quinquennal. Précisons que l'octroi de crédits, condition *sine qua non* des concessions sur le terrain du paiement des dettes, est envisagé par le Gouvernement de l'U.R.S.S.,

cipé au partage de ses bénéfices, ne pouvait en assumer les frais, la Délégation russe s'est déclarée prête à accepter les paiements des dettes publiques, à condition que les dommages causés par l'intervention et le blocus soient reconnus » *Europe Nouvelle*, n° du 27 mai 1922, p. 659).

1. V. en ce sens le texte du Traité de l'U.R.S.S. avec la Grande-Bretagne, signé à Londres le 8 août 1924 et non ratifié par le Gouvernement britannique. (Texte, *Europe Nouvelle*, n° du 30 août 1924). V. ch. III, Réclamations et emprunt.

Art. 6. — En suite de la déclaration annexée à l'accord commercial du 16 mars 1921, le Gouvernement de l'U.R.S.S., déclare que par exception au Décret du 28 janvier 1918 (concernant l'annulation des dettes des ex-Gouvernements Impérial et Provisoire), il satisfera, dans les conditions prescrites par le présent traité, aux réclamations des détenteurs britanniques d'emprunts émis ou endossés ou garantis par l'ex-Gouvernement impérial russe, ou par les municipalités des villes du territoire actuellement inclus dans l'Union, payables en monnaie étrangère (non russe).

Le Gouvernement de Sa Majesté Britannique reconnaît que la situation financière et économique de l'Union rend impraticable la pleine satisfaction des réclamations visées par le paragraphe précédent de cet article.

Art. 8. — ...Ces dites réclamations, vu la prépondérance reconnue des réclamations des nationaux britanniques, seront finalement réglées entre les parties contractantes par le paiement d'une somme forfaitaire par le Gouvernement de l'Union au Gouvernement de Sa Majesté Britannique. La répartition de cette somme sera affectée par le Gouvernement de Sa Majesté de la manière qui lui paraîtra juste.

2. N° du 22 mai 1925.

sous une double forme : 1° de gouvernement à gouvernement, sous forme d'emprunts, dont une certaine partie seulement serait employée au paiement des dettes et 2° sous forme de crédits commerciaux à long terme avec garantie gouvernementale du pays avec lequel sera conclu l'arrangement¹.

*
* *

La propagande révolutionnaire, la nationalisation sans indemnité des biens et des avoirs des étrangers en Russie, la répudiation des dettes, tels sont les arguments principaux qui ont été soulevés maintes et maintes fois lorsqu'il s'est agi, pour certains pays, d'entrer en rapport avec l'U.R.S.S., ou de trouver un *modus vivendi* avec cet Etat. L'histoire de la première période de la politique extérieure de l'U.R.S.S., montre que ce fut surtout le problème des dettes et de la nationalisation des biens des étrangers qui domina le problème, non seulement de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets mais aussi de la simple prise de contact avec lui.

Ces problèmes n'ont pas perdu leur acuité même jusqu'aux tout derniers temps. Ils sont encore actuels. Il suffit d'indiquer l'attitude de la France, qui après la reconnaissance du gouvernement soviétique *de jure* survenue en 1924, n'a conclu jusqu'à 1933 aucun accord commercial avec l'U.R.S.S., précisément et surtout à cause des complications ayant leur origine dans la question du règlement des dettes. Les Etats-Unis, eux ont refusé pendant seize ans après l'avènement du Gouvernement des Soviets, de le reconnaître comme gouvernement légal de la Russie.

Quant au problème de la « propagande révolutionnaire », lui aussi

1. Cf. *Les dettes russes envers la France et les Français*, conférence faite par le Comte V. Kokovtsoff le 6 février 1920, Paris, 23 p.

Pour se rendre compte des conditions dans lesquelles le Gouvernement des Soviets consent à régler le problème de la dette russe, il suffit d'indiquer l'offre des Soviets à la France, faite après 3 ans de pourparlers. Le Gouvernement des Soviets consentait à verser, pendant une période déterminée, une annuité de 60 millions or, sous réserve que pendant les 6 premières années, le Gouvernement français assurerait au Gouvernement soviétique une avance annuelle de 100 millions or, sur laquelle serait prélevé le montant de l'indemnité destinée aux créanciers français de la Russie. La somme de 60 millions or devait être répartie au prorata entre les ayants-droits par les soins du Gouvernement français et des intéressés eux-mêmes. Il faut remarquer, toutefois, que cette proposition visait seulement les porteurs de rentes russes et ne concernait pas la revendication des porteurs d'actions ou obligations industrielles, des propriétaires de mines ou d'usines, etc., victimes des confiscations soviétiques.

Cf. *Dictionnaire diplomatique*.

il a exercé, sur le développement des relations de l'U.R.S.S. avec certains pays, une profonde influence. Il suffit de se rappeler que l'évolution des rapports de l'U.R.S.S. avec la Grande-Bretagne et les complications surgies sont presque entièrement dominées par le problème de la propagande.

On constate que la physionomie même du droit conventionnel soviétique accuse l'importance attachée par d'autres pays à ces trois problèmes. On le verra fréquemment dans les conventions de nature purement commerciale conclues par l'U.R.S.S., avec d'autres pays, ayant pour objet la solution, au moins partielle ou temporaire, de ces trois problèmes.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DES FORMES JURIDIQUES DU COMMERCE EXTÉRIEUR EN U.R.S.S.

Aperçu sommaire des formes du commerce extérieur russe avant l'arrivée au pouvoir du Gouvernement des Soviets

BIBLIOGRAPHIE : V. surtout NOLDE (Bar B.), *Russia in the economic War* (coll. *Ec. and. Soc. history of the World War*), Yale University, Press 1928, 232 p. ; KAUFFMANN, *Le commerce extérieur et la politique commerciale de l'U.R.S.S.*, 1927, 56 p. (R) ; KOULICHER (J.M.), *Les questions fondamentales de la politique commerciale internationale*, Lenidgrad, 1929, 612 p.

Les traits caractéristiques du commerce extérieur russe avant la Grande Guerre sont : le rôle secondaire de l'Etat, d'une part, et sa dépendance du capital étranger, d'autre part.

L'Etat ne s'occupait qu'exceptionnellement d'opérations de commerce extérieur les abandonnant à l'initiative privée. Son rôle se bornait à diriger la politique commerciale, en exerçant son influence par des procédés ordinaires, des traités de commerce, la politique douanière, etc.

Un autre trait caractéristique du commerce extérieur russe d'avant guerre était le rôle prépondérant, dans ce domaine, du capital étranger.

Les capitalistes étrangers jouaient dans les opérations du commerce avec la Russie un rôle de tout premier ordre. Presque toutes les branches du commerce d'importation se trouvaient entre les mains

des firmes étrangères. Les rapports directs entre les acheteurs russes et les producteurs étrangers n'existaient presque pas.

Les opérations s'effectuaient généralement par l'intermédiaire de commissionnaires étrangers ou par l'entremise des représentants des firmes étrangères établies en Russie.

La même chose se produisait dans le domaine de l'exportation. Les représentants des grandes entreprises étrangères effectuaient les achats chez les producteurs russes. Il n'y avait pas, non plus, dans ce domaine, de rapports directs entre les producteurs russes et les acheteurs étrangers.

Il est vrai que, pendant l'époque qui précéda immédiatement la Grande Guerre, les entreprises russes commencèrent à faire des efforts pour se libérer de la dépendance du capital étranger. Il faut signaler en ce sens et tout particulièrement le grand effort fait pour le commerce du naphte. Cependant, ces efforts n'ont pu donner encore de résultats tangibles et, en fait, avant la guerre, c'était toujours le capital privé étranger qui dominait dans ce domaine de l'économie nationale russe.

En résumé, le commerce avec la Russie avait un caractère qui le rapprochait de celui des pays coloniaux.

En analysant la politique commerciale de l'Etat russe d'avant-guerre, on voit que la Russie participait à ce mouvement général qui se dessinait en Europe depuis 1870, où la plupart des pays, sauf quelques exceptions (Hollande, Belgique, Grande-Bretagne), adoptaient résolument la politique du protectionnisme.

On connaît les raisons de ce mouvement général de l'Europe vers le protectionnisme. Le mouvement avait comme origine des causes et des raisons multiples. Le réveil du nationalisme, le progrès de l'esprit démocratique, la participation de plus en plus large du Gouvernement, des clans populaires, l'intensification de la concurrence internationale, enfin des raisons d'ordre fiscal, telles étaient les causes principales du mouvement de l'Europe qui s'accroissait de plus en plus vers le protectionnisme.

La raison de ce mouvement vers le protectionnisme en Russie était toute spéciale. Pays agricole surtout, pays d'exportation des matières premières, vers la deuxième moitié du XIX^e siècle la Russie passe à la période d'industrialisation.

Ces tendances protectionnistes s'accroissent en Russie, comme partout, depuis 1880. Elles se manifestent par le relèvement des droits de douane (1876-1887) par le tarif de 1891 et, enfin, par le tarif de 1903 (Tarif Witte).

Ayant pour but de favoriser l'industrialisation de la Russie, surtout le développement de son industrie mécanique, les tarifs douaniers frappent surtout les produits fabriqués. Ne se bornant pas à ces mesures pour favoriser plus directement la jeune industrie russe, les tarifs imposent aussi certaines matières premières, métaux, charbons, etc. (Tarif Witte 1903).

En résumé, en procédant du principe de la liberté du commerce et ne participant pas directement aux échanges internationaux, le gouvernement russe se bornait à régulariser le courant des échanges internationaux, surtout par sa politique douanière.

Un autre procédé par lequel le Gouvernement russe régularisait le commerce extérieur était la conclusion des traités de commerce¹.

La Russie resta très longtemps à l'écart de ce vaste mouvement, qui se dessinait vers la fin du XIX^e siècle, et qui aboutissait, dans le vieux et le nouveau monde, à la conclusion de nombreux traités de commerce entre les différents Etats. Cependant le développement général du protectionnisme et, notamment, du protectionnisme agraire, qui avait pour conséquence l'élévation générale des tarifs finit par gêner le gouvernement russe. Un seul moyen pour parer à cet état de chose : c'était, pour la Russie, d'entrer dans la voie de conclusion de traités. Et, en fait, depuis le début de la dernière décade du XIX^e siècle, la Russie entre dans cette voie. Elle entame des pourparlers avec plusieurs pays et procède à la conclusion des premiers traités de commerce avec la France en 1893, et avec l'Allemagne en 1894. Les conséquences de ces deux traités étaient très importantes. Pour obtenir les concessions de ces deux pays, la Russie dut consentir à abaisser son tarif douanier. Il en résulta, qu'au lieu d'un seul tarif général, elle eut, en fait, deux tarifs : un tarif général et un autre conventionnel. Ce dernier tarif commença, depuis cette date, à jouer un rôle prépondérant, étant donné qu'entre 1894 et 1897 la Russie conclut d'autres traités avec d'autres pays. Le tarif conventionnel se généralisait.

Le début du XX^e siècle marqua une avance dans la même direction. Les premiers traités étant venus à échéance, la Russie conclut de nouvelles conventions sur la même base.

Le 15-23 juillet 1904, elle signe un accord complémentaire avec l'Allemagne ; le 16-19 septembre 1905, elle renouvelle le traité avec la France ; le 2-15 février 1906, avec l'Autriche, et le 15-28 juin 1907 avec l'Italie.

Parmi ces traités, il faut signaler, à part les traités conclus avec

1. V. Koulicher, *op. cit.*, p. 368, suiv.

l'Allemagne, celui de 1894, et surtout « l'accord complémentaire » de 1904. Par suite de ces deux traités, l'Allemagne obtint sur le marché extérieur russe, notamment dans le domaine de l'exportation, une situation tout à fait privilégiée.

La guerre apporta dans la structure du commerce extérieur de grandes perturbations. Il ne faut pas oublier que les deux pays en état de guerre avec la Russie — l'Allemagne et l'Autriche — ont joué un rôle extrêmement important dans la structure des échanges internationaux de la Russie.

D'après les données statistiques, en 1913, à la veille de la guerre, 50% des importations et 34% des exportations russes provenaient ou étaient à destination de l'Allemagne et de l'Autriche. Il est facile de se rendre compte de la violence du choc subi par toute l'économie russe en général et son commerce extérieur du fait de la guerre.

Si on analyse la politique commerciale russe pendant la guerre, on constate qu'elle peut être caractérisée par l'accroissement de plus en plus notable du rôle de l'Etat dans le commerce extérieur et par la limitation de plus en plus grande de l'initiative privée. Comme dans tous les pays, la politique commerciale russe du temps de guerre s'inspirait en premier lieu des nécessités de la guerre la limitation de la liberté du commerce, l'intervention directe et le contrôle de l'Etat, d'une part, la réglementation de plus en plus stricte de l'importation et de l'exportation, tels étaient les traits caractéristiques de la politique commerciale russe de cette époque.

Cependant, elle présente, par rapport avec celle d'autres pays belligérants, certaines particularités qui ne peuvent être expliquées que par le fait de rapports très étroits existant entre le marché russe et ceux des pays belligérants, surtout avec l'Allemagne.

De ce fait et malgré les tendances générales de la politique russe, en rapport avec ces buts militaires et avec le besoin d'affaiblir économiquement les pays ennemis, le principe même de la prohibition du commerce avec ceux-ci ne fut proclamé en Russie qu'au début de la troisième année de la guerre. Ce n'est qu'à la fin de 1916, dans une décision du Conseil des Ministres, ratifiée par l'Empereur en date du 24 août 1916, que nous trouvons cette prohibition¹.

En analysant plus en détail la structure du commerce extérieur russe de cette époque, on remarque certaines différences entre la politique d'importation et celle d'exportation.

1. V. Texte Bas-Nolde, *op. cit.*, p. 189.

La dépendance du marché russe à l'égard de l'Allemagne se manifestait surtout dans le domaine de l'importation.

Dans le domaine de l'exportation, au contraire, le gouvernement russe se sentait beaucoup plus libre. Pour ces raisons, les mesures de restriction, inspirées par la nécessité d'affaiblir économiquement l'Allemagne, se manifestèrent d'abord dans le domaine de l'importation.

En envisageant les mesures prises par le gouvernement russe dans ce domaine, il faut distinguer nettement deux périodes¹ : pendant la première période, ce furent surtout les préoccupations d'ordre militaire qui prédominèrent. La politique des restrictions d'importation poursuivait surtout l'affaiblissement économique de l'Allemagne. Au début de la guerre, par l'ordonnance du Ministre des Finances du 26 juillet 1914, les ports des mers : Blanche, Baltique, Noire et d'Azov furent fermés à l'exportation des céréales, légumes, œufs, viandes, etc... A ce moment-là, la raison principale de cette mesure était la réalisation du blocus économique de l'Allemagne et elle avait pour but de la priver des matières premières dont elle avait besoin.

Plus tard, les nouvelles restrictions à l'exportation russe furent motivées par des considérations différentes, par la crainte surtout, vu l'accroissement du désordre économique de la Russie, de priver le marché russe des produits dont il avait besoin pour mener la guerre. Tel fut notamment, le sens d'une loi très importante du 17 février 1915, qui prohibait l'exportation du blé et du fourrage sans autorisation spéciale du gouvernement.

Dans le domaine de l'importation, la situation était beaucoup plus délicate. La dépendance de la Russie du marché allemand s'était fait ici sentir beaucoup plus que dans le domaine de l'exportation. La Russie était mal approvisionnée en produits fabriqués, produits chimiques notamment. Ces raisons expliquent les hésitations du gouvernement russe à l'égard des mesures restrictives des importations.

Néanmoins, dans la première période de la guerre, quelques mesures furent déjà prises pour restreindre les importations allemandes. Citons notamment le décret du Ministre des Finances, en date du 23 mars 1915, prohibant l'importation des films allemands, le décret du Ministre du Commerce et de l'Industrie, du 22 septembre 1915, mesure déjà plus radicale, prohibant « l'importation des produits fabriqués et des produits du sol »².

1. V, Nolde, *op. cit.*, Ch. III : *The embargo and Tariff War*, p. 47 suiv.

2. V. *Ibid.*, p. 53.

Cependant, en fait, même après cet acte et après la prohibition générale du commerce avec l'ennemi, la Russie ne pouvait pas renoncer complètement au commerce avec l'Allemagne, et même pendant la révolution elle fut obligée d'acheter certains produits allemands par l'intermédiaire des pays neutres, de la Suède notamment.

La conséquence directe de ces mesures restrictives à l'égard du commerce avec les pays ennemis fut l'accroissement des échanges commerciaux avec les pays neutres.

Cependant, des mesures furent prises, en même temps, pour empêcher le développement du commerce avec les pays ennemis sous le couvert de celui des pays neutres. Ces mesures consistèrent principalement dans l'institution du système de licences pour l'exportation et l'importation, du système de garantie diplomatique et de garantie commerciale de la part des organisations commerciales des pays neutres, mesures tendant à parer au danger que les pays neutres devinssent des intermédiaires dans le commerce avec l'ennemi. Il faut d'ailleurs ajouter que ces mesures ne furent pas toujours efficaces.

En même temps, pour conjurer le même danger, l'Etat organisa le contrôle direct du commerce de la Russie avec les pays neutres.

A côté du développement des mesures prises par l'Etat et tendant à restreindre et à réglementer le commerce extérieur, on peut observer un autre phénomène d'une très grande importance, celui de l'intervention directe dans les échanges commerciaux. L'origine de ce phénomène réside aussi dans les besoins de la guerre, dans l'obligation d'organiser l'approvisionnement militaire. Des comités spéciaux furent créés dans différentes villes pour l'approvisionnement et les fournitures militaires. Enfin, le domaine de l'intervention de l'Etat et de son influence sur l'organisation des échanges s'est élargi encore avec le développement du système des licences et la création d'un comité interministériel pour l'approvisionnement à l'étranger, dont le but était de fixer les modalités et le montant des achats et des ventes à l'étranger et l'établissement d'un plan général des échanges.

C'était un grand pas vers le monopole de l'Etat dans le commerce extérieur, surtout si l'on considère que l'Etat était devenu, à ce moment-là, le monopoliste, seul disposant, en droit et en fait, des devises étrangères.

Au développement du rôle de l'Etat correspondait la limitation, de plus en plus grande, de l'activité privée dans le domaine du commerce extérieur.

Au point de vue administratif, la réglementation et la régularisation du commerce extérieur appartenait en Russie à deux ministères : au Ministère des Finances et au Ministère du Commerce et de l'Industrie.

Comme nous l'avons déjà dit, l'Etat ne participait pas directement aux opérations commerciales, son influence s'exerçait surtout sous deux formes, par la voie de la politique douanière et par la conclusion de traités de commerce. Il est naturel, dans ces conditions, que le rôle principal et effectif dans la régularisation du commerce extérieur, appartenait pendant toute la période d'avant-guerre au Ministère des Finances, qui avait parmi ses services, le département des tarifs douaniers.

Quant au Ministère du Commerce et de l'Industrie, ses deux départements, celui du commerce et celui de la navigation et des ports de commerce, élaborant des projets législatifs, s'occupaient, de certains problèmes de politique commerciale, ainsi que du problème de la marine marchande.

Tels étaient les trois principaux départements s'occupant des problèmes de la politique et de l'organisation du commerce extérieur.

En plus de ces trois départements, il existait auprès du Ministère du Commerce et de l'Industrie, plusieurs commissions et comités, composés de représentants de plusieurs ministères et même des organisations privées, qui s'occupaient de l'étude de certains problèmes de la politique commerciale.

La guerre avait changé la situation. Avec l'accroissement du rôle de l'Etat et sa participation directe aux opérations commerciales, avec l'élimination de plus en plus grande de l'industrie privée, nous assistons à une réorganisation des services existants et à la création d'organes nouveaux. Dorénavant, le rôle principal appartiendra au Ministère du Commerce et de l'Industrie. Ses services sont réorganisés. Trois nouveaux départements sont créés, et parmi ces nouveaux services le département du commerce extérieur, qui a dans ses attributions :

1. L'élaboration, la modification et l'application des traités de commerce.
2. Le problème de la politique douanière et des tarifs.
3. Le problème concernant le développement et la régularisation des relations commerciales avec les Etats étrangers et l'étude des marchés nouveaux.
4. L'élaboration de projets concernant la politique commerciale, douanière etc.

5. La solution des problèmes spéciaux au temps de guerre (autorisation d'importation et d'exportation etc.) et surtout la surveillance des organismes privés qui faisaient des opérations sur le marché étranger, conformément au plan établi d'avance¹.

C'était le premier, le grand pas vers l'étatisation du commerce extérieur.

En effet, la période de la guerre apparaît comme une période de transition préparant la voie vers l'étatisation complète du commerce extérieur, dont le dernier pas fut fait par le Gouvernement des Soviets par l'établissement du monopole du commerce extérieur. Quoiqu'on dise, il est certain que dans le domaine du commerce extérieur, l'arrivée du Gouvernement des Soviets au pouvoir n'amena pas de changements et de transformations aussi notables, aussi brusques et aussi violentes que dans d'autres branches de l'économie et de la législation russes. Les premières mesures du Gouvernement des Soviets n'eurent pour but que de consacrer et de consolider la situation existante.

ÉVOLUTION DU RÉGIME DU COMMERCE EXTÉRIEUR DEPUIS L'ARRIVÉE DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS AU POUVOIR

On commence traditionnellement l'histoire du régime soviétique du monopole du commerce extérieur avec l'arrivée du Gouvernement des Soviets au pouvoir. Cependant l'examen des mesures prises par le gouvernement dès son avènement montre que ce régime du monopole n'a été institué que beaucoup plus tard. Aux premiers temps de la domination bolcheviste, il n'existait pas.

Suivant l'ordre chronologique, la première mesure, prise par le Gouvernement des Soviets dans le domaine du commerce extérieur est le « décret concernant les autorisations d'importation et d'exportation ». Ce décret porte la date du 29 décembre 1917².

Conformément à ce décret « les autorisations pour l'exportation et l'importation seront, avant que la Sous-section de la politique économique et commerciale étrangère près le Conseil Supérieur de l'Economie Nationale ne soit définitivement organisée, délivrées par le service du commerce extérieur du Commissariat du Commerce et de l'Industrie ».

Les exportations et les importations faites sans l'autorisation

1. V. Kaufman. *op. cit.*, p. 189.

2. N° 1 *Gazette des ouvriers et paysans*, 3-1-1918, vol. ouz. 1918 n° 4. « *Izvestia* » du 6. I., 1918, v. Texte : Labry (R.). — *Une législation communiste*, Paris 1920, p. 365.

dont il s'agit, poursuit le décret, seront considérées comme contrebande et poursuivies avec toute la rigueur des lois.

Le décret menace de sanctions pour la contrebande. Il enjoint à tous les fonctionnaires des douanes et à toutes les institutions, sur toutes les frontières, de ne laisser ni pénétrer, ni sortir des marchandises sans présentation des autorisations ci-dessus indiquées.

Telle fut la teneur de la première mesure prise par le Gouvernement des Soviets, dans le domaine du commerce extérieur.

L'analyse du décret nous montre qu'on est, à ce moment-là encore loin du monopole du commerce extérieur. Cette mesure a un caractère plutôt technique, elle envisage la procédure de délivrance des autorisations qui sont nécessaires pour effectuer les opérations du commerce extérieur. On peut dire que ce n'est même pas une innovation. Le décret ne fait que consacrer dans une certaine mesure le régime antérieur qui existait avant l'arrivée du Gouvernement des Soviets au pouvoir. On voit cependant une certaine différence avec le régime antérieur et c'est déjà une différence de principe. Le décret généralise des mesures antérieures. Depuis ce décret du 29 décembre 1917, l'octroi d'une autorisation est une condition préalable pour toutes les opérations ayant pour objet le commerce extérieur, *sans exception*.

Ce décret n'avait pas comme conséquence l'abolition des entreprises privées qui avaient pour objet les opérations du commerce extérieur. Et, en fait, les entreprises privées continuèrent à exister. Le gouvernement n'envisage pas encore l'étatisation complète du commerce extérieur. A ce moment, toute son attention est encore concentrée sur les objectifs purement politiques. Il soutient la lutte pour la consolidation du régime. Quant à la politique du commerce extérieur elle reste encore au second plan des préoccupations du Gouvernement des Soviets. L'étatisation du commerce extérieur est déjà envisagée, mais pas immédiatement. Les intentions du Gouvernement à ce moment, d'après le témoignage de Krassine, avaient comme objectif « de pousser les entreprises privées vers la concentration pour arriver, par ce moyen, avec plus de facilité à leur étatisation »¹.

Il y avait aussi une autre raison qui empêchait le gouvernement de procéder à l'étatisation complète du commerce extérieur, une raison d'ordre administratif. L'étatisation du commerce extérieur suppose, comme conséquence logique, non seulement la réglementation et le contrôle par l'Etat des échanges commerciaux, mais aussi la parti-

1. Krassine, *Les questions du commerce extérieur*, p. 55.

cipation directe de l'Etat aux opérations commerciales sur le marché. Au début, le pouvoir soviétique tient à conserver dans le domaine du commerce extérieur l'organisation existante. Or, si pendant la dernière période de la guerre, avec la militarisation de l'économie russe, cette activité de l'Etat avait commencé à s'étendre, elle était loin encore de constituer une base solide pour la concentration entre les mains de l'Etat de toutes les opérations du commerce extérieur. Le texte même du décret du 29 décembre montre que la situation est, à ce point de vue, assez délicate. Le décret indique le caractère nettement provisoire de la procédure établie par lui.

Cette attitude réservée à l'égard de l'étatisation du commerce extérieur, attitude qui s'explique par l'absence encore complète d'une organisation permettant de réaliser le monopole du commerce extérieur, est surtout très caractéristique au moment des pourparlers de Brest-Litovsk. S'il est vrai qu'à ce moment déjà, au début de 1918, la délégation russe était d'avis que la forme la plus avantageuse des rapports commerciaux est celle des échanges « d'Etat à Etat » et que le commerce extérieur doit être nationalisé, la délégation cependant se garde bien d'aller plus loin. Elle n'insiste nullement, au cours de ces négociations pour que le régime des échanges entre la Russie et l'Allemagne soit basé sur le principe du monopole d'Etat. Les raisons d'une telle attitude sont faciles à deviner : la délégation russe se rendait compte que le régime conventionnel basé sur le principe du monopole d'Etat serait à son désavantage et au profit de l'Allemagne. Il n'existait en Russie aucune organisation permettant d'appliquer cette mesure, tandis qu'en Allemagne, au contraire, son application aurait été beaucoup plus facile étant donnée l'existence, à ce moment, de plusieurs organisations gouvernementales créées pendant la guerre et qui s'étaient spécialisées dans la pratique des opérations du commerce extérieur¹.

Il faut ajouter que pendant toute cette période, de très courte durée (début de 1918) l'organe central, entre les mains duquel se trouvaient les opérations du commerce extérieur, était le Commissariat du Peuple pour le commerce et l'industrie. Ce commissariat était, d'après sa structure, le successeur direct du Ministère du Commerce et de l'Industrie. Cependant tous les problèmes concernant l'industrie relevaient déjà de la compétence du Conseil Supérieur de l'Economie Nationale qui avait sous son contrôle l'industrie nationalisée par le Gouvernement des Soviets.

Toutes les branches du commerce intérieur sont à ce moment

1. Cf. Stein (B.) *La politique de commerce extérieur*, p. 116.

aussi en dehors de la compétence du Commissariat du Commerce et de l'Industrie. En effet les problèmes du commerce intérieur se réduisent, en pratique, à un problème unique : celui de l'approvisionnement de la population en vivres et produits de première nécessité. La réalisation de cette œuvre était à la charge du Commissariat de l'Approvisionnement et des Coopératives de l'Etat. Il en résultait que les seuls problèmes dont s'occupait alors le Commissariat du Commerce et de l'Industrie étaient ceux du commerce extérieur et la seule section de ce Commissariat qui fournissait un travail effectif était celle du commerce extérieur.

Bref, nous avons pu constater que pendant toute cette période la nationalisation du commerce extérieur n'est pas proclamée ; le monopole de l'Etat n'est pas institué. C'est un régime analogue à celui qui existait en Russie et dans les autres pays pendant la guerre ; un régime basé sur la réglementation des importations et des exportations, sur le contrôle de l'Etat, mais admettant encore l'existence du commerce privé.

L'établissement du nouveau régime du commerce extérieur commence avec le décret du 22 avril 1918 « sur la nationalisation du commerce extérieur » (Sob. ouz. 27-14 avril 1918, n° 33 Page 446). Cet acte du Gouvernement des Soviets présente un très grand intérêt. Quoiqu'au moment de son apparition ce décret n'ait eu qu'une valeur plutôt déclarative et que la plupart de ses dispositions n'aient pas été appliquées, il trace déjà les lignes directrices du régime du monopole du commerce extérieur qui, dans l'esprit du législateur, « doit constituer la partie essentielle de l'Economie Nationale de la République des Soviets. »

« Le commerce extérieur est nationalisé. Les opérations de vente
« et d'achat des produits de tout genre, avec les puissances étran-
« gères et les entreprises commerciales privées à l'étranger s'effec-
« tuent au nom de la République russe par des organes spécialement
« autorisés. Toutes opérations d'exportation et d'importation
« effectuées en dehors de ces organes sont interdites ».

La nationalisation du commerce extérieur, sa concentration entre les mains de l'Etat tels sont les grands principes du régime institué par le décret du 22 avril 1918. Contrairement aux dispositions du décret antérieur, le nouvel acte ne laisse plus de place au commerce privé.

Par ce même décret était institué auprès du Commissariat du Peuple pour le Commerce et l'Industrie, qui devient « l'organe directeur du commerce extérieur nationalisé » un « Conseil du commerce extérieur » qui est chargé de l'organisation de l'exportation et

de l'importation et qui est composé des représentants de plusieurs Commissariats du Peuple, (des Commissariats de la Guerre, de la Marine, de l'Agriculture, de l'Approvisionnement, des Ponts et Chaussées, des Affaires Etrangères, des Finances) et d'autres organes centraux qui régularisent le fonctionnement des branches spéciales de l'industrie ».

La compétence de ce nouvel organe n'est pas très nettement déterminée. Le décret contient cependant une précision très importante.

« Le Conseil du Commerce extérieur réalisera le *plan d'échange des marchandises avec l'étranger* élaboré par le Commissariat du Peuple pour le Commerce et l'Industrie ».

« Le Conseil du Commerce extérieur », précise aussi ce décret, « aura pour mission : de dresser la statistique de l'offre et de la demande des produits exportés et importés ; d'organiser les commandes et les achats à l'étranger par l'intermédiaire des sections correspondantes des diverses branches de l'industrie... d'organiser les achats à l'étranger par l'intermédiaire des Commissions d'achats gouvernementales, des coopératives et des firmes commerciales, de fixer, enfin la valeur des marchandises importées et exportées ».

D'après ce décret qui a institué le régime du monopole du commerce extérieur, le commerce extérieur doit être basé, dorénavant, sur un plan établi d'avance par les organes de l'Etat. Le rôle de l'Etat, ne s'arrête même pas là. A cette première fonction, fonction « régulatrice » s'ajoute une autre fonction qui recevra plus tard, en terminologie soviétique, le nom de fonction « opérative » et qui peut être définie plus simplement comme participation directe de l'Etat par l'intermédiaire de ces organes aux opérations du commerce extérieur. Bref, le décret du 22 avril 1918 contient déjà tous les éléments qui caractériseront, dans l'avenir, le régime soviétique du commerce extérieur.

Si son rôle historique et idéologique était considérable, l'importance pratique du décret du 22 avril était beaucoup moindre.

Au moment de la publication du décret les difficultés d'ordre intérieur et extérieur s'accroissent de plus en plus pour le Gouvernement des Soviets. Le blocus des Puissances Alliées et Associées à l'extérieur, la guerre civile, le chaos économique à l'intérieur, conduisent à l'institution du régime du « communisme militaire ». L'Etat procède à une série de mesures qui tendent à la nationalisation de toutes les branches de l'économie nationale considérées par le gouvernement comme « les cimes du commandement ». L'indu-

trie est nationalisée, le commerce intérieur, du point de vue légal en tout cas, est aboli. La Russie est presque complètement isolée des autres pays. Les rapports diplomatiques, rompus avec l'arrivée du Gouvernement des Soviets au pouvoir, ne sont pas encore rétablis. Il est compréhensible que dans ces conditions les échanges commerciaux avec les autres pays soient presque inexistants. Pendant toute cette période qui dure presque deux ans et ne prend fin qu'avec la conclusion de la première convention avec l'Esthonie, signée au début de 1920, la Russie soviétique reste complètement isolée. Les échanges commerciaux avec l'extérieur se réduisent à quelques rares opérations sans importance avec les Pays Scandinaves, avec la Suède par l'intermédiaire de la Centrosyouz notamment. Bref le monopole de l'Etat, s'il existe en droit, n'existe pas en fait. Les services publics qui avaient été chargés par le décret du 22 avril 1918 de diriger toutes les opérations du commerce extérieur, en réalité ne fonctionnaient presque pas et tout le personnel des services centraux du Commissariat pour le Commerce et l'Industrie, se réduisait d'après le témoignage de Krassine, à 130 personnes, chiffre très expressif. Le chiffre total des échanges avec l'étranger n'atteignait en 1919 qu'un demi-million de roubles dépréciés.

Malgré l'absence presque complète des échanges avec l'étranger, le Gouvernement des Soviets publie d'autres actes administratifs qui ont pour objet de fixer le nouveau régime du commerce extérieur.

Le principe d'étatisation du commerce extérieur est confirmé d'une façon particulièrement nette dans une circulaire du Commissaire du Peuple pour le commerce et l'industrie en date du 30 avril 1919.

« Aucune institution gouvernementale », dit la circulaire, « aucune entreprise privée n'ont le droit de conclure des conventions ayant pour objet l'importation ou l'exportation des marchandises, sans l'autorisation préalable du Commissariat pour le Commerce et l'Industrie, et cela sous peine de sanctions qui peuvent aller jusqu'à la confiscation de ces marchandises ».

Contrairement à ce qui existait au début du régime soviétique où l'étatisation du commerce extérieur n'existait pas encore, pendant cette deuxième phase dont les traits sont fixés dans le décret du 11 juin 1920, le commerce est déjà nationalisé, l'Etat en détient le monopole. Le régime a un caractère centraliste, universel. Mais en même temps — et c'est un autre trait caractéristique — ce régime du monopole de l'Etat prend la forme de *monopole d'un seul de ses organes*, celui du Commissariat pour le commerce extérieur. L'Etat détient le monopole du commerce extérieur; le Commissariat du

commerce extérieur est le seul agent du commerce extérieur ; tel est le régime qui va exister jusqu'à la fin de 1921, quand avec le changement de politique en général, la Nouvelle Politique Economique apportera un changement dans le régime du commerce extérieur.

Quelles sont les formes concrètes des échanges commerciaux avec l'étranger pendant cette période ?

La prédominance des importations sur les exportations reste le trait le plus caractéristique de toute cette période, qui d'ailleurs ne prendra fin que vers 1923. En 1920, l'importation fut d'environ dix fois et demie supérieure à l'exportation. Les raisons de ce phénomène sont faciles à expliquer : les expériences du communisme militaire, la Grande Guerre et la guerre civile, le blocus des Puissances Alliées avaient plongé la Russie dans le chaos économique le plus complet. A ce moment, la Russie n'avait et ne pouvait avoir, par suite de la destruction complète des chemins de fer et de la crise des transports, rien à exporter. Elle était complètement épuisée. Elle avait, par suite de la famine de 1920, un grand besoin de vivres, de médicaments, de machines, de matériel des chemins de fer surtout. Dans ces conditions il était naturel que le travail du Commissariat pour le commerce extérieur eût pour objet presque exclusivement les opérations d'importation de produits de première nécessité. Il ne s'occupait pas d'exportation et n'avait à l'intérieur qu'un très petit nombre de services, tandis que le nombre de ces services à l'étranger s'accrut très vite. Vers la fin de 1920 il y avait à l'étranger déjà onze représentations du Commissariat pour le commerce extérieur.

En terminant l'analyse du régime du commerce extérieur de la période du communisme militaire, on peut conclure qu'à cette époque le régime de l'étatisation intégrale du commerce extérieur s'est réalisé dans les *formes du monopole d'un organe unique de l'Etat*, du Commissariat pour le commerce extérieur.

Ce régime prend fin en 1921 avec le commencement de la N.E.P. Ni au point de vue de la méthode et des formes d'organisation, ni au point de vue des résultats pratiques, ce régime ne laissera de traces profondes et n'aura d'influence très grande sur l'évolution consécutive du régime soviétique du commerce extérieur. Cependant, quant au fond le rôle de la période que nous étudions est beaucoup plus important. Quoique l'avènement de la N.E.P., ait amené une réorganisation radicale du régime antérieur, le principe directeur restera néanmoins toujours le même, celui qui fut établi à l'époque du communisme militaire. Le nouveau régime comme le régime antérieur, restera toujours basé sur le principe du monopole de l'Etat.

La N.E.P. et la nouvelle organisation du Commerce extérieur

L'établissement du nouveau régime du commerce extérieur correspond au commencement de la N.E.P. Les raisons qui ont amené le Gouvernement des Soviets à mettre brusquement fin à la réalisation du communisme intégral sont connues. Les tentatives d'instituer l'ordre collectiviste ont subi un échec complet en amenant la chute de la productivité dans tous les domaines de l'économie nationale et ont eu comme conséquence l'aggravation du désordre et du chaos économique. Les tentatives d'appliquer les mesures de socialisation dans les campagnes, envisagées en dernier lieu, en décembre 1920 par le VIII^e Congrès des Soviets, et qui eurent pour objet le plan obligatoire d'ensemencement, se heurtèrent à la résistance acharnée des paysans. Vers le printemps apparurent les signes précurseurs de la famine. Les paysans commencèrent à réagir très vigoureusement contre les mesures du Gouvernement. C'est pour éviter la catastrophe générale et sauver sa situation que le Gouvernement des Soviets dut renoncer à l'application du communisme intégral. Le 15 mars 1921, Lénine, prononça le discours où furent établies les bases de la nouvelle politique économique.

La nouvelle politique avait comme point de départ le principe que le Gouvernement des Soviets rendait son indépendance à l'économie paysanne, rétablissait le commerce extérieur, reconnaissait certaines libertés à l'activité industrielle.

D'autre part, cependant, cette nouvelle politique ne signifiait nullement aux yeux des dirigeants soviétiques, la renonciation définitive au plan d'instauration du régime collectiviste. Cette politique ne devait inaugurer qu'une période de transition. Comme le dit une loi organique de l'U.R.S.S., qui date de 1924, le but final du régime resta toujours le même, à savoir l'institution de l'ordre socialiste et l'instauration du système communiste dans le monde.

C'est pour cette raison que le Gouvernement des Soviets croyait indispensable de garder entre ses mains « les hauteurs stratégiques ». L'Etat conserva entre ses mains la direction des transports, des banques et des grandes industries. Le commerce extérieur est considéré aussi comme une « hauteur stratégique ». Le monopole du commerce extérieur reste et restera le principe directeur du nouveau régime du commerce extérieur.

L'application de cette nouvelle politique aboutit comme conséquence logique et nécessaire au dualisme de tout le système économique, à la coexistence de deux secteurs, du secteur socialiste et

du secteur individualiste. Sur le plan juridique, plusieurs problèmes ont surgi ; le législateur devait nécessairement résoudre ce problème fondamental qui est la participation de l'Etat au commerce civil et dont l'importance se fera sentir plus particulièrement dans le domaine de la réglementation du régime du commerce extérieur.

La période d'instauration de la nouvelle politique économique aura une très grande importance dans l'évolution du régime soviétique du commerce extérieur.

L'apparition sur le marché intérieur des organisations privées, la participation aux échanges de nouvelles entreprises étatiques, de nouveaux organes de l'Etat « à base commerciale », tels sont les faits nouveaux qui correspondent à l'avènement de la nouvelle politique économique. Ce nouvel état de choses pose dans le domaine qui nous occupe plusieurs problèmes nouveaux. Le monopole de l'Etat reste la base inébranlable du régime. Ce principe sera bientôt définitivement fixé dans la législation civile (art. 17 des Codes civils). Mais le fait de la participation au commerce civil de nouvelles institutions étatiques n'est plus compatible avec le maintien du monopole entre les mains d'un seul organe, du Commissariat pour le commerce extérieur. Le démembrement du monopole dont le seul commissariat était jusqu'à ce moment le détenteur s'impose. Le Commissariat pour le commerce extérieur va perdre sa situation de monopoliste.

Les grandes lignes de la nouvelle politique se sont tracées vers la fin de 1921 par la résolution du IX^e Congrès des Soviets. Cette résolution est très importante au point de vue qui nous occupe. Tout le programme de réorganisation du commerce extérieur y est tracé¹.

« Le Congrès estime, dit la résolution, que le développement
« ultérieur des relations commerciales avec l'étranger exige l'établis-
« sement de liens plus directs de l'industrie avec le marché extérieur.
« Reconnaissant que la sauvegarde du patrimoine national et que la
« réalisation la plus avantageuse sur les marchés extérieurs des pro-
« duits dont l'exportation est permise exige que l'Etat conserve le
« monopole du commerce extérieur, le IX^e Congrès estime que les
« Unions coopératives et régionales, les Unions industrielles des régions
« et de gouvernement et autres grandes organisations économiques
« doivent être autorisées à effectuer directement les opérations d'ex-
« portation et d'importation (sur la base de leurs rapports spéciaux

1. Trad. *Europe Nouvelle*, n° du 11 février 1922, p. 184.

« avec le Commissariat du Commerce extérieur en ce qui concerne
 « l'autorisation ou la limitation de l'exportation ou de l'importation
 « de diverses sortes de produits et sous le contrôle de ce Commissariat).
 « Dans ce but, l'on doit autoriser—avec la participation obligatoire
 « du Commissariat au commerce extérieur— la création de sociétés
 « mixtes pour la fabrication des produits d'exportation à l'intérieur
 « du pays, pour leur écoulement à l'étranger, pour l'importation en
 « Russie des matériaux indispensables, ainsi que pour la fixation
 « des droits d'entrée et de sortie ».

Le maintien du principe du monopole du commerce extérieur, le maintien du rôle du Vniechtorg en tant qu'organe directeur du commerce extérieur, la participation aux opérations d'importation et d'exportation des coopératives, la création des sociétés mixtes et autres organismes nouveaux ayant pour objet les mêmes opérations, l'établissement des tarifs douaniers, telles sont les grandes lignes de ce nouveau programme.

Cependant, on ne procéda à sa réalisation que plusieurs mois après la fin des travaux du IX^e Congrès, vers la fin de 1922, et au début de 1923.

Le 13 mars 1922, le Bureau du Comité Central Exécutif des Commissaires du Peuple publie un décret sur « le commerce extérieur » où sont tracées les grandes lignes de la nouvelle organisation du commerce extérieur¹. Le Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur perd sa situation de seul détenteur du monopole. Le décret confirme le droit de certains autres organes de l'Etat, du Centrosoyouz, notamment, de procéder aux opérations commerciales sur le marché extérieur « avec des coopératives étrangères » et sous la condition du consentement et sous le contrôle du Vniechtorg. La création de nouvelles sociétés par actions dont l'objet sera les opérations du commerce extérieur et dont l'admission au marché est fixée sous forme de concessions, est prévue. Le décret fixe les fonctions du Vniechtorg. Sa compétence ne se limite plus à l'exécution directe des opérations sur le marché. C'est lui qui veillera dorénavant à l'exécution du plan du commerce extérieur et qui exercera son contrôle sur l'activité des nouvelles organisations.

Cependant, l'évolution ne s'arrête pas là. La conséquence de l'inauguration de cette nouvelle politique est que sur le marché extérieur une grande quantité de diverses organisations soviétiques

1. V. les textes : dans Egorieff, Laschkévitch, Plotkine et Rosenblum : *Condition juridique des étrangers en U.R.S.S.* (documents systématisés avec commentaires), Moscou, 1927, 592-XLII (R.) p. 340 et suiv.

sont apparues qui, en concurrence avec les organes du Vniechtorg ont commencé à exercer leur activité à l'étranger. Néanmoins, leurs rapports mutuels et les formes du contrôle du Vniechtorg ne sont nullement précisés. Une question d'une très grande importance pratique, celle de la responsabilité de l'Etat pour les opérations de tous ses nouveaux organismes n'est pas non plus précisée. C'est le décret du 16 octobre 1922 (Sob. ouz, 1922, n° 65 art. 846) qui a procédé à la réglementation de cette dernière question en faisant la distinction entre les opérations qui peuvent être faites pour le compte et aux risques de l'Etat et en donnant la définition des opérations et l'énumération des organismes à « base commerciale » et autres dont les actes n'engageront pas la responsabilité de l'Etat. En même temps, ce même décret fixe la compétence des représentations commerciales du Vniechtorg à l'étranger.

Quelques mois après la publication de cet important décret, au mois d'avril 1923, d'autres actes ont été publiés dont l'objet était d'achever l'agencement du nouveau régime du commerce extérieur.

En effet, dès l'apparition des nouvelles organisations sur le marché extérieur la lutte commence entre elles et le Vniechtorg. Les organisations ont tendance à élargir toujours les champs de leur activité et à restreindre le contrôle et la tutelle du Vniechtorg et des représentations commerciales. Dans cette lutte prennent part, d'un côté, le Vniechtorg et, de l'autre, le Conseil Supérieur Economique et les nouvelles organisations étatiques autonomes. Le principe même du monopole commence à être discuté. Les mesures législatives d'avril 1923 achevant l'agencement du nouveau régime du commerce, consacrent en même temps la victoire remportée dans cette lutte par le Vniechtorg. Le principe que c'est l'organe du Vniechtorg, la Représentation Commerciale, qui reste l'organe directeur du commerce extérieur est confirmé. D'autre part, ces mesures fixent la compétence des nouveaux organismes étatiques qui exercent sur le marché extérieur les opérations commerciales. Le principe de spécialisation y est établi. On établit le principe « que les entreprises ne peuvent acheter à l'étranger que les objets se rapportant à leur fabrication et ne peuvent vendre que les articles qui leur sont nécessaires pour leur production ». Une liste des entreprises étatiques qui ont le droit d'exercer les opérations sur le marché extérieur est établie.

Décret du 12 avril 1923 (Sob. ouz 1923, n° 31, art. 343) et instruction du Conseil du Travail et de la défense sur l'application du décret du 12 avril 1923. — Ces actes contiennent les règles sur

la procédure d'exécution des missions commerciales à l'étranger et contiennent des dispositions très importantes sur la procédure de conclusion des contrats commerciaux par les services et les organes commerciaux autonomes de l'Etat. L'instruction établit les cadres et les limites d'autonomie de ces organisations et leurs rapports avec les représentations commerciales à l'étranger.

Ordonnance du Conseil des Commissariats du Peuple du 12 avril 1923 (Sob. ouz. 1923, n° 40 art. 424). Cette ordonnance est la dernière mesure importante de l'époque de la N.E.P., elle concerne la réorganisation du régime du commerce extérieur. Elle a pour objet l'établissement du régime des contingents et des licences, mesures qui sont en rapport avec la substance du principe que les opérations commerciales doivent se développer dans les cadres d'un plan économique général, et de la coexistence à côté du Vnieshtorg d'autres organes commerciaux.

Cet acte établit le système de licences comme complément naturel et nécessaire du nouveau régime.

Réorganisation en 1925. — Les mesures de la fin de 1922, début de 1923 ont fixé les bases du régime du commerce extérieur soviétique. Comme nous l'avons dit, ce régime tel qu'il a été fixé en 1923, subsiste encore aujourd'hui dans ses lignes essentielles, les modifications survenues plus tard n'apportant pas de changement de principe à l'organisation du commerce extérieur.

Parmi ces modifications, il faut s'arrêter un instant sur la réforme de 1925. Au courant de cette année, le gouvernement soviétique prend deux mesures. La première aura pour objet la réorganisation du Commissariat pour le commerce extérieur; la seconde aura pour résultat la création de nouvelles sociétés par actions, qui devront se consacrer aux opérations d'importation et d'exportation, partant à une branche déterminée de l'économie nationale.

La première mesure concernant la réorganisation du Commissariat pour le commerce extérieur date du 26 juin 1925. Le décret ordonne le fusionnement de deux Commissariats, celui du commerce extérieur et celui du commerce intérieur. Cette mesure fut prise en conséquence des préoccupations qu'avait à ce moment-là le Gouvernement des Soviets « d'unifier les opérations du trafic soviétique sur le marché extérieur et intérieur ».

Une autre mesure, prise à la fin de la même année, a aussi pour motif la même préoccupation d'arriver à l'unification de l'activité de toutes les organisations soviétiques à l'étranger. Cette mesure

dont l'objet fut la création de nouvelles sociétés spécialisées a un caractère spécial. Elle est réalisée non en vertu d'un acte législatif quelconque, mais en vertu d'une simple résolution du Comité Central du Parti communiste en date du 6 novembre 1925.

L'évolution du régime du commerce extérieur depuis la fin de la N.E.P.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, entre l'époque du rétablissement des rapports réguliers de l'U.R.S.S. avec d'autres pays et le commencement de la N.E.P., le volume des échanges commerciaux de l'U.R.S.S. n'était pas important. Le chiffre des échanges accusait nettement la prépondérance des importations sur les exportations. Le commencement de la N.E.P., la réorganisation du régime du commerce eurent comme conséquence le développement du commerce extérieur soviétique.

Cependant, en 1922-23, cette reprise des échanges avec l'étranger n'est pas encore considérable. Ce n'est que vers 1924 que le développement du commerce extérieur prend des proportions plus importantes. Depuis 1924, l'évolution continue, le commerce extérieur se développe encore, mais, même en 1927, il n'atteint que 57,5 % du chiffre d'avant-guerre. D'après le Commissaire du commerce extérieur Branski, il ne correspond qu'à celui des années 1890-91.

Le commerce extérieur et le Plan quinquennal¹

En proclamant, en 1921, la nouvelle politique économique, le Gouvernement des Soviets ne renonçait nullement à son but d'ins-

1. BIBLIOGRAPHIE : DELAISI (V.), *Le Plan quinquennal et ses conséquences pour nous*, février 1932, pp. 87-95 ; DUPUIS (René), *L'évolution du commerce extérieur de l'U.R.S.S. et le Plan quinquennal*, (*Revue Polit. et Parlement.* 10 septembre 1932) ; ECCARD (Frédéric), *Caractère militaire du plan quinquennal*, Paris, Les Editions des Vivants, 1932, Bp ; HOETZSCH (O.), *Die 17 Parteikonferenz und der zweite Fünfjahrplan*, (*Osteuropa*, mars 1932, pp. 315-321) ; JUGOW, *Le plan quinquennal*, (in-12, 226 p. Paris, Bruxelles) ; MEQUET (G.), *Autour du plan quinquennal*, (*Annales d'histoire économique et sociale*, mai 1932, pp. 257-294) ; *Le Plan quinquennal soviétique*, Société d'Etudes et d'information économiques, Supplément au Bulletin quotidien, 1-26, 1-38, 27-28 février 1930 ; STALINE, Discours sur le Plan quinquennal. Rapport politique au Comité Central du XVI Congrès du Parti Communiste russe, 28 mai 1930. Trad. par N. Trouban-Ignatief, préface de Georges Valois, Paris, 1930 (in-8°) ; VAN ZEELAND, *Réflexions sur le Plan quinquennal*, Edit. de la *Revue Générale*, in-8° Bruxelles ; ZOLOTAREV, *Au seuil de la dernière année du Plan quinquennal*, (*Za industrializaciju*), 1-1-1932 (R) ; ZOLOTAREV, Les idées générales du Rapport du Comité Central Exécutif sur le plan économique et national de l'U.R.S.S. pour 1932. (*Selskoïé Khosiastvo*, n° 1, 10-1-1932 (R.).

taurer en Russie un ordre communiste. La nouvelle politique n'était qu'une retraite stratégique provisoire. Une fois le danger de la catastrophe économique écarté, le péril pour le régime conjuré, le gouvernement s'engage dans une nouvelle voie. En 1927 commence « l'offensive socialiste ». La socialisation de la Russie revient de nouveau à l'ordre du jour. Cette fois c'est la socialisation par l'industrialisation de la Russie. On commence à mettre en œuvre le premier Plan quinquennal.

L'exécution du premier plan quinquennal d'abord, et du deuxième plan par la suite, devait comporter pour le commerce soviétique des conséquences extrêmement importantes : des conséquences immédiates et d'autres plus lointaines. Le plan implique la création d'une puissante industrie ; son exécution exige, par conséquent, de grosses commandes d'outillage en Europe et en Amérique. Cependant, le but final des dirigeants bolchevistes est de rattraper et de surpasser industriellement l'Europe. La réalisation, même partielle du plan, devait avoir comme résultat définitif de « relâcher de plus en plus et même de rompre, finalement les liens qui font dépendre l'économie soviétique du monde capitaliste et aussi de modifier la structure même du commerce soviétique ».

En effet, la Russie était le pays d'exportation des matières premières, surtout en produits agricoles, et le pays d'importation des produits fabriqués. La réalisation du plan devait avoir pour effet la transformation du pays agricole en pays industriel. Il peut se produire en U.R.S.S., un processus analogue à celui qui a eu lieu aux Etats-Unis et dans certains pays coloniaux, c'est-à-dire une transformation économique générale, et cela pourra avoir pour conséquence la modification complète de ses échanges commerciaux avec l'étranger.

Sans nous arrêter à l'examen de tous les problèmes qui se posent par suite de la mise en application du plan quinquennal, il faut spécialement signaler son influence directe sur le régime du commerce extérieur.

La mise en œuvre du plan a apporté de profondes modifications dans l'agencement de l'économie soviétique étatisée. Le renforcement du secteur socialiste, la centralisation, beaucoup plus poussée qu'autrefois, entre les mains de l'Etat des branches les plus importantes de l'économie soviétique, la lutte contre le capital privé, contre le commerçant, l'industriel, l'agriculteur privé, tels furent les résultats immédiats de la réalisation du plan.

Toute la vie économique fut organisée et sur le principe d'un plan

général. Le contrôle et la surveillance de l'Etat non seulement de l'activité du secteur non socialiste, mais aussi du secteur socialiste, furent grandement renforcés.

La structure de l'économie fut profondément modifiée. Le trust, unité fondamentale de l'industrie soviétique, céda la place aux Unions Pan-soviétiques qui furent créées pour concentrer entre leurs mains l'organisation des diverses branches de l'industrie de l'U.R.S.S., etc.

Le régime du commerce extérieur a subi, au cours de ces dernières années, des modifications très importantes, dont l'origine est aussi en rapport direct avec le plan quinquennal. Nous examinerons ces modifications plus loin d'une façon détaillée. Indiquons seulement qu'elles ont pour objet d'abord la réforme du Commissariat pour le commerce extérieur et, ensuite, la réforme complète des organes gouvernementaux qui sont chargés de s'occuper des opérations du commerce extérieur en U.R.S.S. Par suite de cette réforme de 1930, qui a abouti à la création des Comptoirs Centraux d'exportation et d'importation, le rôle de l'Etat, et plus spécialement d'un de ses organes, du Commissariat pour le Commerce Extérieur, prit encore plus d'importance.

Une série d'autres actes, de moindre importance, ayant pour objet le commerce extérieur, furent promulgués au cours de ces dernières années. Indiquons parmi eux une ordonnance du V.T.S.Y.K., en date du 13 septembre 1933 « sur le statut des représentations commerciales et des agences commerciales de l'U.R.S.S., à l'étranger ». Cette ordonnance fixa définitivement et d'une façon bien plus nette qu'autrefois, la condition juridique de la représentation commerciale, organe du commerce extérieur qui joue un rôle de premier plan dans le régime soviétique du monopole du commerce extérieur.

CHAPITRE II

NATURE JURIDIQUE DU RÉGIME DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Observation préliminaire

Le problème de la nature juridique du commerce extérieur en U.R.S.S., est un problème délicat et complexe.

La solution de ce problème sur le terrain de la législation soviétique n'est pas particulièrement aisée. Ce qui est certain, c'est que le régime est dualiste, que la nature de l'activité de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur est à double aspect, que le législateur soviétique procède, en employant la terminologie soviétique même, de la distinction de la fonction « opérative », de la fonction « régulatrice ». Néanmoins, il serait vain de chercher dans les textes l'application méthodique de cette distinction.

Comme nous l'avons déjà indiqué, procédant au début de la négation pure et simple de toute règle de droit, le législateur soviétique, quoique obligé, par la suite, de reconnaître la nécessité d'un certain ordre juridique, garde néanmoins pour toujours du dédain à l'égard des questions de technique juridique et de style. Les textes qui fixent le régime du commerce extérieur ne font pas exception à cette règle générale. Aucune préoccupation de procéder à la distinction logique et suivie de caractère dualiste de l'activité de l'Etat. Les formules ne sont pas nettes, la terminologie obscure. Cette imprécision des textes complique singulièrement l'analyse de ce régime au point de vue du droit interne et engendre des complications pour la solution de certains problèmes du statut du commerce soviétique sur le plan international.

1. Cf. Vocabulaire juridique fasc. II, p. 123.

2. *Ibid*, fasc. I, p. 25.

Comme nous l'avons déjà constaté, l'Etat ne participe pas, en général, directement au commerce international. Il agit dans le domaine du commerce extérieur, surtout en tant que puissance publique, au moyen de mesures de politique commerciale d'ordre général, par voie de contrôle et de réglementation. Ce sont des personnes privées, des personnes physiques et juridiques, qui s'occupent des opérations ayant pour objet l'échange de marchandises et des capitaux de pays à pays.

Toute autre est la situation en U.R.S.S. Procédant à la réglementation du commerce extérieur en vertu de ses *attributions normales*, en tant que *puissance politique*, l'Etat soviétique, participe lui-même aux opérations du trafic des marchandises, se livre, comme un commerçant ordinaire aux opérations commerciales. Il monopolise, concentre entre ses mains toutes les opérations ayant pour objet le commerce extérieur. Ce régime basé sur le principe du monopole est un régime essentiellement *dualistes*. Tel qu'il est conçu par le législateur soviétique, il comporte l'existence de deux éléments, de fonctions bien distinctes.

1^o *Fonction régulatrice*. Elle consiste dans l'établissement du plan du commerce extérieur, sa mise en application et, plus généralement, dans la direction de la politique commerciale basée sur le principe du plan. Elle consiste ensuite dans la surveillance et le contrôle de l'« activité opérative » de tous les « sujets du commerce extérieur ». Elle comporte comme corollaires : l'établissement des contingents, le régime des licences, la législations des douanes et des tarifs. L'Etat, *seul*, en la personne du Commissariat pour le commerce extérieur, est investi de cette fonction régulatrice.

2^o *Fonction opérative*. Sous cette dénomination un peu bizarre, il faut comprendre, purement et simplement, la réalisation des opérations ayant pour objet le commerce extérieur, ou plus simplement l'activité commerciale proprement dite. Ce n'est pas l'Etat seul qui est investi de cette fonction. Elle est remplie aussi bien par l'Etat, en la personne du Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur que par d'autres organisations étatiques, trusts, unions, sociétés mixtes, firmes et entreprises privées, russes ou étrangères, et enfin, en théorie tout au moins, même par des personnes privées. Bref, ce sont les différents représentants du commerce extérieur qui exercent cette fonction « opérative ».

A ces deux sortes de *fonctions* doivent correspondre, dans l'organisation du commerce extérieur soviétique, deux sortes d'*organes* étatiques. En effet, exerçant la fonction régulatrice, l'U.R.S.S., doit créer une vaste organisation de réglementation et de contrôle de

caractère purement administratif. Pour l'exercice de sa fonction opérative, l'Etat doit créer les organes et les entreprises qui doivent constituer les stocks de marchandises à l'intérieur pour les vendre à l'étranger ou au contraire procéder aux achats à l'étranger pour écouler le produit de leurs opérations à l'intérieur du pays. Ces organes et entreprises n'ont plus le caractère administratif. Ce sont des organes de toute autre nature qui participent aux opérations commerciales de toutes sortes : opérations d'achat, de vente, de commission, d'assurances, de crédit, de transport, etc...

L'étude de la nature et du fonctionnement des organes du commerce extérieur nous apprendra cependant que le législateur n'a pas pu établir dans la pratique la séparation des deux domaines. Les organes du commerce extérieur, à de rares exceptions près, sont eux-mêmes de nature dualiste. Ils s'occupent en même temps de la fonction régulatrice et de la fonction opérative. Constatation extrêmement importante. L'absence de netteté dans la détermination de la compétence des organes soviétiques aura des répercussions particulièrement importantes au point de vue du fonctionnement du régime soviétique du monopole et, plus spécialement au point de vue du statut juridique du principal organe soviétique à l'étranger, la représentation commerciale.

Nature juridique du régime du commerce extérieur en U.R.S.S.

Malgré ces défauts des textes soviétiques, malgré leur obscurité et quelquefois leurs contradictions, on peut poser comme principe que *le système du commerce extérieur de l'U.R.S.S., est agencé comme un ensemble d'organes et de procédés juridiques basés sur la notion de service public et organisé comme monopole de l'Etat. Le caractère de ce monopole est, employant la terminologie de M. Jèze, mixte¹. Le statut du commerce extérieur est un « statut public ». Ses procédés de gestion sont généralement ceux du droit public. Ajoutons qu'on peut trouver dans l'agencement de ce régime les trois principales formes de service public : service public proprement dit, forme principale, économie mixte et concession. Enfin, parmi les organes de l'Etat qui s'occupent des opérations du commerce extérieur, on peut distinguer les organismes non*

1. Précisons que d'après la terminologie de M. Jèze (*Cours de finances publiques* 1930-1931, p. 74 Paris), le but que poursuit l'Etat créant des monopoles mixtes est de : « gagner de l'argent tout en donnant satisfaction à un intérêt général ».

personnifiés, organes de l'Etat proprement dit (commissariat pour le commerce extérieur, représentation commerciale à l'étranger) et *les organes autonomes ayant leur personnalité propre et distincte de l'Etat*.

Comment peut-on déterminer la nature exacte de la manifestation d'une activité de l'Etat ?

Il faut s'adresser aux *textes* d'abord, il convient d'analyser l'*intention des gouvernants* ensuite, de tenir compte, enfin, de l'*ensemble des circonstances et de l'esprit général de sa législation*.

Or l'analyse de tous ces éléments nous confirme que les organes et les entreprises étatiques, dont l'ensemble constitue le système d'organisation du commerce extérieur, repose sur l'idée de service public, les uns sont les services publics *stricto sensu*, les autres les services publics *autonomes*.

1° Les textes. — *Le régime du commerce et la Constitution de l'U.R.S.S.* — La loi fondamentale de l'U.R.S.S., Etat Fédéral, consacre le principe de coexistence de deux sortes de législation, la législation fédérale, d'une part ; la législation des Républiques fédérées, d'autre part.

Conformément à l'art. 1^{er} al. 2 de la Constitution de l'U.R.S.S., du 31 janvier 1924, l'établissement du régime du commerce extérieur relève de la législation fédérale « il appartient à l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, dispose cet article, de diriger le commerce extérieur et de déterminer le système du commerce intérieur ».

Principe du monopole. Le régime du commerce extérieur est basé sur le principe du monopole. Conformément à l'art. 2, al. 6 du décret du 11 juin 1920 (R.L. 1920, n° 53 art. 235). « Aucun département, organe et organisation de la R.S.F.S.R., aucune entreprise ou personne privée n'a le droit d'entreprendre des opérations quelconques, qui auraient pour objet l'exportation ou l'importation des marchandises autrement qu'avec le consentement préalable de l'autorisation du Commissaire du Peuple pour le commerce extérieur ou ses organes respectifs à l'étranger, et qu'aux conditions établies par eux ». Cette disposition du décret, qui n'a jamais été abrogée, reste toujours en vigueur¹.

1. Comme nous l'avons déjà indiqué, le terme même de « monopole » n'apparaît qu'après le décret, plus tard. On le trouve, pour la première fois en 1922, dans l'Ordonnance du 13 mars, qui énonce dans son art. 1 que « le commerce extérieur de la R.S.F.S.R. est le *monopole* de l'Etat ».

Le principe du monopole et la législation civile soviétique.

La définition générale de la notion du monopole du commerce extérieur se trouve insérée dans la législation civile. On trouve l'énonciation du principe du monopole dans les codes. L'art. 17 du Code de la R.S.F.S.R., dispose : « Toutes personnes juridiques et physiques se trouvant en U.R.S.S., ne participent au commerce extérieur que par l'intermédiaire de l'Etat, représenté par le Commissaire du Peuple pour le commerce extérieur. Des opérations indépendantes ne sont admises que dans des cas spécialement déterminés par la loi et sous le contrôle du Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur ».

Des dispositions identiques sont reproduites par les Codes civils de toutes les Républiques fédérées.

On voit que le principe du monopole d'Etat et le caractère étatique des fonctions du commerce extérieur est nettement posé par les textes : c'est l'Etat qui se livre, en principe, aux opérations commerciales, c'est lui qui exerce le contrôle et la réglementation.

La participation aux opérations du commerce extérieur des organes non étatiques et même des personnes privées et des firmes étrangères n'est nullement en contradiction avec le principe ; toutes les personnes physiques et morales qui se livrent aux opérations du commerce extérieur ne peuvent le faire qu'avec l'autorisation et sous le contrôle de l'Etat.

2° Intention des gouvernants. — Passant, après cette analyse des textes législatifs, à l'étude des buts et des intentions des gouvernants qui ont organisé le régime du monopole du commerce extérieur, nous aurons une nouvelle confirmation que le caractère fondamental de ce régime est qu'il est basé sur la notion de service public.

Cette étude nous montrera que, aux yeux des gouvernants de l'U.R.S.S., le régime du commerce extérieur est et restera toujours la base inébranlable de l'organisation de l'Etat soviétique et la partie intégrante du régime des Soviets.

« Le système commercial de l'U.R.S.S., est basé sur l'idée de monopole de l'Etat. *Un tel monopole fait partie intégrante du système économique de l'U.R.S.S., sans lui un plan économique cohérent et la socialisation complète de l'économie des Républiques socialistes soviétiques seraient impossibles* »¹.

1. Discours du représentant de l'U.R.S.S. à la Conférence économique de la S.D.N. V. Actes de la conférence économique internationale S.D.N. t. II, p. 19. Genève 1927.

Les causes et les buts du monopole du commerce extérieur
Sa place dans le système de l'Etat soviétique. — Les causes qui ont amené le Gouvernement des Soviets à instituer le régime du monopole et les buts poursuivis par le gouvernement sont multiples et fort complexes.

En premier lieu on peut discerner des *raisons d'ordre fiscal* : le désir du Gouvernement soviétique d'avoir les avantages pécuniaires des échanges avec d'autres pays ; ensuite, il y a les *raisons économiques d'ordre général*, enfin et surtout, il y a les *raisons d'ordre politique*.

Les raisons fiscales sont très faciles à discerner. En instituant le monopole, le Gouvernement des Soviets considérait le nouveau régime comme une source supplémentaire de nouvelles ressources dans son budget. Il faut cependant préciser. Le commerce extérieur fournit normalement les ressources pour chaque Etat sous la forme des tarifs, des taxes pour les licences, etc... Cependant, quand on se place sur le terrain du régime soviétique, on voit que les buts fiscaux visés par le gouvernement se présentent sous un aspect différent. Nous avons signalé, dans notre analyse de la structure du commerce extérieur d'avant-guerre que dans ce domaine l'exportation se trouvait principalement entre les mains des étrangers. En établissant le monopole du commerce extérieur, le Gouvernement soviétique voulait aussi, en écartant les étrangers de ce domaine, libérer l'U.R.S.S., de la dépendance de l'étranger en général.

En effet, des raisons d'ordre purement fiscal sont encore insuffisantes pour donner une explication aux raisons de l'introduction du monopole du commerce extérieur en U.R.S.S. Beaucoup plus importantes sont les *raisons économiques*. Elles sont dues à la situation économique de la Russie pendant la première période de domination soviétique, au moment où la désorganisation économique du pays a atteint des proportions catastrophiques. Le retour aux méthodes capitalistes a été décidé. Le commerce extérieur de la Russie s'était toujours trouvé surtout entre les mains des étrangers.

Etant donné la faiblesse économique de l'U.R.S.S. au moment du rétablissement des rapports avec les autres pays, elle aurait pu se trouver sous la dépendance du capital étranger et cette dépendance aurait pu, suivant l'expression de Lénine, se transformer en esclavage. L'admission du principe de liberté complète du commerce extérieur aurait pu avoir comme conséquence que la Russie serait devenue « une colonie du capital étranger ». « Payer un certain tribut au capitalisme » cependant était inévitable. Mais en admettant le principe

de la liberté du commerce, la Russie aurait payé ce tribut sous la pire forme, la dépendance permanente ». Lénine préconisait deux autres formes « de paiement du tribut » : l'octroi de concessions aux capitalistes étrangers d'une part, et l'institution du monopole du commerce extérieur d'autre part. A ses yeux, le but du monopole est de « prohiber la pénétration en Russie du capital étranger sous des formes qui excluent le contrôle et la surveillance ».

Le régime du monopole comme *moyen de lutte pour l'indépendance économique*, telle est la principale raison d'ordre économique, qui aurait déterminé le Gouvernement des Soviets à instituer et maintenir ce régime du monopole du commerce extérieur.

On peut soutenir, qu'en poursuivant ce but, le gouvernement n'a rien innové, qu'il n'a fait que suivre la politique traditionnelle de la Russie. En effet, il est certain que l'indépendance de l'étranger dans le domaine du commerce extérieur était un des objectifs fondamentaux de la politique commerciale russe d'avant-guerre.

On comprend très bien les préoccupations du Gouvernement des Soviets de sauvegarder l'indépendance économique de la Russie. Le danger n'était nullement imaginaire, mais réel¹. La Russie n'était pas, au moment où elle a rétabli les rapports économiques avec l'étranger, à même de lutter contre la concurrence internationale, ni dans le domaine industriel, ni dans le domaine commercial.

L'industrie russe était ou détruite ou désorganisée, elle avait subi une série de mauvaises récoltes, son change était complètement déprécié.

« La désorganisation et la ruine, résultats de la guerre ; la disette de toutes les marchandises ordinaires, résultat de la destruction de toutes les forces vitales du pays au front ou dans le travail pour la guerre ; l'épuisement du matériel industriel, des marchandises et des produits, l'inflation de l'argent, l'effondrement de la Bourse, telles

1. Ce danger était très bien aperçu par certains membres du Gouvernement des Soviets, notamment par Krassine, qui était le principal partisan du monopole du commerce extérieur. « Nous avons vu, disait Krassine, après la guerre, que les pays victorieux et les pays à change élevé ont pénétré, économiquement parlant, dans les pays vaincus et financièrement désorganisés comme l'Autriche, l'Allemagne et la Hongrie. Profitant de la chute du change autrichien et allemand, le capital étranger, et en particulier le capital anglo-américain acheta pour un morceau de pain, non seulement les marchandises et le matériel en abondance, mais aussi la vraie propriété, par exemple les usines, les installations, les garanties, les obligations, etc... De grands économistes ont calculé que 40 % des garanties industrielles de l'Allemagne sont entre les mains des capitalistes anglo-américains. Pour l'Autriche et pour la Tchécoslovaquie les proportions sont probablement encore plus élevées. Le capital étranger règne aussi en Pologne, en Roumanie et en Yougoslavie. (Cit. d'après. M^{me} L. Krassina, *op. cit.*, p. 153).

sont les conditions dans lesquelles les Républiques soviétiques doivent reprendre leurs relations économiques et commerciales avec l'Europe Occidentale. Une livre ou un dollar valent des centaines de milliers de roubles soviétiques. Une paire de souliers, du linge, des couteaux, etc... valent leur pesant d'or et il est impossible de dire si la misère est plus grande à la ville qu'à la campagne ».

C'est en ces termes que Krassine¹ a décrit la situation économique de la Russie au moment où la question du monopole du commerce extérieur a commencé à être agitée.

On est obligé de reconnaître que, dans ces conditions, le contrôle sévère de l'Etat ou sa mainmise sur le commerce extérieur était le seul moyen capable de sauvegarder pour l'avenir l'indépendance économique de la Russie. L'instauration du régime du monopole du commerce extérieur paraissait la conséquence logique de la condition économique dans laquelle se trouvait la Russie au moment du rétablissement des rapports économiques avec l'étranger².

Et, en fait, le régime du commerce extérieur, tel qu'il est conçu par le Gouvernement des Soviets, a déjà rendu des services considérables au pouvoir soviétique dans son œuvre de consolidation du régime.

Pour s'en rendre compte il suffit de se rappeler les circonstances qui ont accompagné la réforme monétaire de 1924. Le problème fondamental était de créer une balance active, d'arriver à ce que les exportations l'emportent sur les importations. Or, d'après le témoignage de Krassine, la réussite de la réforme monétaire était décidée dans une très grande mesure par la possibilité dont disposait le Gouvernement des Soviets, grâce au régime du monopole, de régulariser la balance du commerce extérieur. « Au moment de réaliser cette réforme, des instructions furent données

1. *Ibid*, p. 141. D'après le même témoignage, en Russie le pain était rare et rationné, une simple aiguille d'acier était un objet recherché ; il n'y avait dans le pays ni plumes, ni crayons, ni papier et les maîtres d'écoles, afin d'exécuter leur besogne, traçaient devant les enfants des lettres ou des chiffres sur le sol ou dans la neige en hiver avec des bâtons.

2. D'après l'avis de Krassine : « Dans ces circonstances, aucun tarif, aucun impôt douanier n'aurait pu relever le rouble soviétique dans la dépréciation constante et prodigieuse et aucun fonctionnaire de douane n'aurait pu empêcher que notre pays ne fut inondé de marchandises étrangères, à bon marché, qui auraient infailliblement tué notre industrie, trop faible à ce moment pour résister à un tel déluge. Seul le monopole du commerce extérieur a permis à notre industrie textile, à notre métallurgie, à notre sucre, à nos cuirs et à d'autres industries de passer lentement de la période où l'on travaille à perte à celle où l'on travaille sur une solide base financière » (Krassina, p. 140).

pour que les exportations excèdent les importations de 20% au moins. Ces instructions purent être exactement exécutées ».

Telles sont les raisons d'ordre économique qui expliquent l'attachement du Gouvernement des Soviets au régime du monopole.

Ces raisons d'ordre économique suffisent déjà pour expliquer l'attitude très ferme du pouvoir des Soviets, pour le maintien du régime du monopole qui fut très critiqué à un moment donné, même dans les milieux du parti communiste, même au sein du gouvernement¹.

Ni les raisons d'ordre fiscal, ni les raisons d'ordre économique, ne peuvent cependant expliquer d'une façon complète les causes d'instauration du régime du commerce extérieur par le Gouvernement des Soviets. C'est surtout dans des considérations d'ordre *politique* qu'il faut chercher les raisons essentielles de l'attachement du gouvernement à ce régime et de sa détermination de le maintenir à tout prix.

Il existe un lien certain et étroit entre le système soviétique du commerce extérieur et le régime soviétique de la dictature du prolétariat.

Ce régime soviétique, qui a comme base le secteur socialiste englobant les leviers de commande, — l'industrie nationalisée, les transports, les banques, l'agriculture collectivisée, — est basé sur le plan. Or, le commerce extérieur est parmi ces leviers de commande. Le système du monopole est partie intégrante du régime soviétique. Sans l'étatisation du commerce extérieur, le système du plan n'aurait pas pu fonctionner.

La conception même de l'« indépendance économique », telle qu'elle est comprise par le Gouvernement des Soviets signifie sur-

1. En effet, au commencement de la N.E.P. : « le commerce privé ressuscité a commencé à exercer une pression extrêmement forte sur le C.C.E. et a essayé de rompre le régime du monopole du commerce extérieur. Le mot d'ordre était d'atteindre le développement maximum du commerce par tous les moyens, non seulement à l'intérieur, mais aussi en dehors du pays. Les intérêts pratiques de la N.E.P. et de plusieurs organes d'Etat et organisations économiques défavorables au maintien du monopole ont trouvé une certaine base théorique. En même temps, la pression dans le même sens s'est exercée du côté de l'étranger où tous les milieux de la société bourgeoise, en commençant par des gouvernements étrangers et des banques et jusqu'aux moyens et petits commerçants, etc... étaient les adversaires du monopole du commerce extérieur qui était, aux yeux des bourgeois de l'Europe occidentale, un monstre bolcheviste aussi dégoûtant que la Tcheka et le Guepéou. Le problème du monopole du commerce extérieur était soulevé dans la presse soviétique où il avait paru un grand nombre d'articles de tendance de *free trade*, qui visaient, sinon l'abolition complète, en tout cas l'adoucissement du commerce extérieur. Le problème a été débattu dans les cercles du parti communiste et tout ce mouvement a trouvé son expression dans les avant-projets de certains organes très influents qui préconisaient l'adoucissement d'un régime très important (Stein, p. 126).

tout l'indépendance « à l'égard du monde capitaliste ». C'est un moyen de lutte non seulement pour l'indépendance économique tout court, mais pour l'indépendance du *système soviétique*. Il est indéniable qu'au point de vue du pouvoir soviétique qui essaie de construire un nouvel ordre social et économique sur un plan général de l'Etat, le régime du monopole du commerce extérieur paraît être un moyen les plus sûrs pour la réalisation et la mise en application de ce plan général. Le plan du commerce extérieur est une partie du plan général; il est en liaison étroite avec le fonctionnement de diverses autres branches du système économique de l'Etat prolétarien. *L'exercice du commerce extérieur, dans le système soviétique, est la fonction nécessaire et essentielle de l'Etat.*

Bref, l'examen des textes législatifs d'une part, l'analyse de « l'intention des gouvernements », d'autre part, nous permettent de constater qu'aux yeux du législateur et du pouvoir soviétique, le monopole du commerce extérieur est un service public, une fonction nécessaire de l'Etat soviétique, que le système du monopole est une partie inhérente du régime même basé sur le principe du plan.

3° Principes généraux du droit soviétique. — Le simple rappel de quelques principes généraux du droit soviétique nous apportera une nouvelle preuve que, sur le terrain de l'esprit général du droit soviétique, le statut de l'ensemble des organes qui constituent le système du commerce extérieur est un statut de droit public et de service public. Il suffit de rappeler d'abord que, dans ce régime, qui implique l'existence de deux secteurs, secteur socialiste et secteur privé, c'est le secteur socialiste qui domine toute la vie économique.

Il faut rappeler encore que l'idée même d'égalité entre intérêts privés et intérêts publics est foncièrement contraire aux conceptions juridiques de l'U.R.S.S.

Partant de cette distinction¹ que « le procédé de droit privé suppose essentiellement l'égalité des intérêts particuliers en conflit et que le procédé de droit public repose sur l'idée d'inégalité des intérêts en conflit » on peut affirmer que c'est un procédé de droit public qui doit nécessairement et obligatoirement dominer en U.R.S.S., surtout quand il s'agit d'un service de l'Etat comme monopole, et même dans le fonctionnement des services autonomes.

La capacité civile n'est reconnue en U.R.S.S., qu'en vue de développer les forces productrices du pays (art. 1 du Code civil) et l'acte juridique qui vise à léser l'Etat est nul (art. 30)².

1. Jèze, *op. cit.*, p. 4.

2. V. *supra* p.

Il suffit de rappeler ces principes pour conclure que, dans ce système, les organes de l'Etat en général et les organes du commerce extérieur en particulier, doivent jouir d'un régime spécial, que les entreprises étatiques doivent avoir une situation privilégiée et que leurs méthodes de gestion doivent être dominées par le procédé de droit public.

On peut même constater, sur la base des déclarations des interprètes autorisés du droit soviétique que, aux yeux des dirigeants soviétiques, l'exercice du monopole du commerce extérieur est non seulement un service public au sens large, mais c'est une « des *fonctions souveraines* de l'Etat soviétique comme le commandement de l'Armée, l'administration de la Justice, etc... »

Sans aller aussi loin, il est indiscutable que *tout un ensemble de circonstances que nous avons examinées permet d'arriver à cette conclusion que, se plaçant sur le terrain du droit et des faits, il faut considérer que le système soviétique du monopole extérieur est dominé par la notion de service public et organisé sur cette base,*

CHAPITRE III

ORGANES DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Comme nous l'avons déjà exposé, pendant la première période de monopolisation du commerce extérieur, le monopole et l'étatisation du commerce furent personnifiés dans un seul organe, le Commissariat pour le commerce extérieur. « Tous les départements, institutions, organisations et personnes privées, en cas de réception d'offres quelconques ayant pour objet l'exportation ou l'importation des marchandises, doivent les mettre à la disposition du Commissariat pour le commerce extérieur » (décret du 11 juin 1920 ; v. *supra* p....).

Le Commissariat pour le commerce extérieur, à l'intérieur de l'Union, les représentations commerciales en dehors de l'U.R.S.S., devaient être, d'après la conception soviétique du moment, les seuls organes du commerce extérieur.

Ce fut après le commencement de la N.E.P., que le problème changea d'aspect. Conformément au nouveau système, le monopole du commerce extérieur n'est plus le monopole d'un *seul organe* de l'Etat. Sur le marché extérieur apparaissent les organes étatiques autres que ceux du Commissariat pour le commerce extérieur, à savoir des organes étatiques autonomes, des organes demi-étatisés, et enfin, des personnes privées.

En même temps, à l'intérieur de l'U.R.S.S., apparaissent des firmes étrangères.

On peut classer actuellement les organes du commerce extérieur de la façon suivante :

I. Le Commissariat pour le commerce extérieur (Vniechtorg), organe central, qui dirige la politique et les opérations du commerce extérieur de l'U.R.S.S.

II. Les organes de l'Etat qui sont directement subordonnés au Vniechtorg et qui exercent la fonction « régulatrice » en même temps que la fonction opérative :

1. *à l'intérieur de l'U.R.S.S. :*

Les Gostorgs (avant 1930).

Les comptoirs centraux d'exportation et d'importation (depuis la réforme de 1930).

2. *A l'étranger :*

Les Représentations commerciales.

III. Les différents organes de l'Etat autonomes, qui ont le droit d'effectuer les opérations à l'étranger. Les sociétés mixtes.

IV. Les coopératives.

V. Les firmes étrangères opérant sur le territoire de l'U.R.S.S.

VI. Les personnes privées.

Avant de procéder à l'examen de la structure, de la nature juridique et de la compétence des différents organes qui sont appelés par le législateur soviétique à participer, d'une façon ou d'une autre, aux opérations commerciales avec les pays étrangers, il faut faire cette observation préliminaire que depuis l'instauration du monopole du commerce extérieur et surtout à l'heure actuelle, *la situation absolument prédominante, dans l'agencement du système soviétique, appartient aux organismes d'Etat*¹. Même les organisations coopé-

1. Le tableau suivant permet de se rendre compte du rôle respectif des organes de l'Etat d'une part, et des organisations non étatiques, d'autre part. En analysant ce tableau on constate le rôle tout à fait prédominant des organes de l'Etat (Cf. Prokopovitch, Memorandum of Birmingham. Bureau of Research on Russian Economic Conditions) 1934. I.

<i>Exportations</i>	1924-5	1925-6	1926-7	1927-8	1928-9	1930	1931
1. Les organisations étatiques et les Coopératives	91, 1	93, 1	92, 7	94, 1	91, 0	97, 5	94, 6
2. Les Sociétés mixtes	5, 7	2, 7	3, 3	3, 7	4, 5	0, 7	0, 1
3. Les firmes étrangères	1, 1	3, 1	3, 4	1, 9	4, 0	1, 7	5, 3
4. Personnes privées et « concerns »	2, 1	1, 1	0, 7	0, 4	0, 5	0, 1	0, 0
<i>Importations</i>							
Organisations étatiques et coopératives	96, 8	96, 1	94, 7	95, 0	91, 1	96, 5	97, 8
Sociétés mixtes	1, 3	1, 4	1, 9	1, 3	1, 6	1, 4	1, 0
Firmes étrangères	1, 3	1, 3	1, 9	1, 5	6, 4	1, 3	0, 5
Personnes privées et concerns	0, 7	0, 2	1, 5	2, 1	0, 9	0, 8	0, 7

ratives qui ont joué à un moment donné un rôle considérable dans le commerce extérieur, ont perdu à l'heure actuelle cette place de premier plan, Quant aux autres « sujets » du commerce extérieur, firmes étrangères, sociétés mixtes, personnes privées, etc., leur rôle qui n'a jamais été très important, est en ce moment absolument insignifiant.

Section I

ORGANES DE L'ETAT

Structure, compétence et nature juridique des différents organes de l'Etat dans le système du commerce extérieur

Observation préliminaire. — Pour se rendre exactement compte de la nature juridique de l'organisation du commerce extérieur soviétique et des organes de l'Etat qui sont appelés à la mettre en œuvre, il faut partir — avons-nous déjà précisé — de cette notion de base, qui est la notion de service public.

Prenant le terme « service public »¹ dans le sens d'« organe de l'Etat », d'administration, d'entreprise publique, nous pouvons dire que le « service public », au sens large est une entreprise qui, sous la direction des gouvernants, est destinée à donner satisfaction à des besoins collectifs du public². On appelle service public

1. Service public, notion fondamentale, mais extrêmement difficile à définir.

On peut constater avec M. Jèze que la terminologie n'est pas encore bien fixée en cette matière et que cette imprécision est une source continuelle de confusion et de contradictions.

D'une part, on peut parler de service public comme « d'une organisation publique de pouvoir, de compétence et de mœurs assumant la fonction de rendre au public, d'une manière régulière et continue, un service déterminé dans une pensée de police au sens élevé du mot. Ici le mot « service » est pris dans son sens direct. Il s'agit de « service régulier et continu à rendre au public » (Cf. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, II édit. p. 16).

On peut, d'autre part pour définir le terme « service public » partir de cette idée que la notion de service public est liée avec celle du procédé de droit public et que « toutes les fois qu'on est en présence d'un service public proprement dit, on constate l'existence des règles juridiques spéciales, de théorie juridique spéciale, qui, toutes, ont pour objet de faciliter le fonctionnement régulier et continu du service public. Cf. Jèze, *Les principes généraux de droit administratif*, Paris, 1920, p. 20. — Quelquefois même le terme « service public » est employé dans le sens de « fourniture faite à tout requérant ». On parle de « service public » de distribution d'énergie électrique », on dit aussi que tel individu assure le service public des transports entre telle ou telle localité, etc... (*Ibid*, p. 8).

2. Cf. Rolland, *Précis de droit administratif*, 4^e éd., n° 2.

« un ensemble de personnes et de moyens qui sont constitués techniquement en unité et destinés à servir de façon permanente à une fin publique particulière ».

Il faut poser comme principe qu'il n'y a pas de régime général, applicable à tous les services et entreprises publiques sans exception.

Parmi cette diversité de types de service public on peut cependant discerner deux principales catégories.

Le service public peut avoir d'abord la forme de service public non personnifié. Il peut ne pas avoir sa personnalité juridique propre. Très souvent, le service public n'est qu'une portion, qu'une partie de l'activité administrative de l'administration générale de l'Etat. Le service ne possède pas de personnalité juridique propre. Son personnel est constitué exclusivement par les autorités administratives et leurs agents. Ce service est — peut-on dire — une émanation de l'Etat, sa partie intégrante. Son patrimoine fait partie de celui de l'Etat. Il n'a pas de patrimoine propre, ni de personnalité juridique distincte de l'Etat. C'est le régime de grande administration centrale de l'Etat.

Il faut noter que, dans la mesure où il s'agit de l'activité de l'Etat commerçant, cette première modalité de service public ne joue, en général, qu'un rôle de second plan.

La deuxième forme sous laquelle peut se manifester l'activité de l'Etat participant au commerce civil, c'est *l'établissement public*. Le but essentiel de ce procédé est d'assurer au service public une certaine autonomie administrative et financière. C'est un procédé juridique par lequel l'Etat peut réaliser la décentralisation des services.

Etudiant le phénomène soviétique à la lumière de ces notions juridiques généralement admises, nous pouvons constater qu'on rencontre dans l'agencement du régime du monopole du commerce extérieur les deux principaux types de service public.

D'une part, nous devons constater que, non seulement l'organe central qui dirige le système du commerce extérieur, le Commissariat pour le commerce extérieur, mais aussi la Représentation commerciale — un organe de l'Etat commerçant à l'étranger qui joue un rôle de première importance dans le régime du commerce extérieur soviétique — ne sont précisément pas autre chose que ce premier type du service public. Le Commissariat pour le com-

merce extérieur et les Représentations commerciales sont des services publics, *stricto sensu* ; ils sont une émanation de l'Etat, sa partie intégrante. Quoique le problème de la personnalité juridique de la Représentation commerciale reste discuté, on peut poser comme principe, surtout sur la base du décret du 23 septembre 1933, que la Représentation commerciale étant un organe de l'Etat *stricto sensu* n'a pas de personnalité juridique distincte de l'Etat (v. *infra* p. 244).

D'autre part l'examen de la nature des autres organes de l'Etat soviétique qui exercent la fonction « *opérative* », c'est-à-dire qui procèdent aux transactions commerciales ayant comme objet le commerce extérieur, — aussi bien à l'intérieur de l'U.R.S.S., qu'à l'étranger, — nous permettra d'apercevoir que ce que le législateur soviétique appelle l'organe de l'Etat « à base commerciale » n'est autre chose qu'un genre du deuxième type de service public, celui de l'établissement public personnifié.

Commissariat pour le commerce extérieur (Vniechtorg) Organisation et compétence

Toutes personnes juridiques et physiques se trouvant dans les limites de la R.S.F.S.R., ne participent au commerce extérieur que *par l'intermédiaire de l'Etat représenté par le Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur*. Des opérations indépendantes sur les marchés extérieurs ne sont admises que dans le cas spécialement déterminé par la loi et *sous le contrôle du Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur* ».

Cette disposition de l'art. 17 du Code de la R.S.F.S.R., concerne la compétence du Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur de la R.S.F.S.R., et non de toute l'Union.

Malgré ce caractère *limité* de cette disposition, *elle exprime une règle extrêmement générale*. Nous trouvons la même disposition dans les codes de toutes les autres Républiques soviétiques. Cette règle générale s'applique *mutatis mutandis* à la compétence du Commissariat pour le commerce extérieur de l'Union. Le Commissariat pour le commerce extérieur de l'U.R.S.S., joue pour toute l'Union le même rôle que jouent les Commissariats pour le commerce intérieur des Républiques respectives pour les Républiques fédérées.

La compétence du Commissariat pour le commerce de l'Union s'étend à tout le territoire de l'U.R.S.S. La compétence des Com-

missariats des Républiques de l'Union ne s'étend pas au-delà du territoire de la République respective.

Le Commissariat pour le commerce extérieur de l'U.R.S.S., a changé, pendant les quinze ans de son existence, plusieurs fois de dénomination. Nous avons pu constater notamment qu'il a été créé en 1925 par la fusion de deux Commissariats du Peuple, celui pour le commerce extérieur et celui pour le commerce intérieur.

Le but de cette réforme était « d'unifier les opérations du trafic soviétique sur le marché intérieur et extérieur ».

La nouvelle réorganisation, qui date de la fin novembre 1930, était la conséquence d'une nouvelle « offensive socialiste » qui amenait une série de mesures dirigées contre le commerce privé. Tandis que dans le domaine du commerce extérieur, ses formes et ses méthodes ne recevaient aucune modification de principe, la structure du commerce intérieur aurait dû subir des changements très importants. « Le progrès gigantesque de la construction du socialisme en U.R.S.S., pendant ces derniers temps » nous affirme le Professeur A. Goïchbarg,¹ « l'éviction presque intégrale du commerce privé, non seulement en ce qui concerne le gros négoce, mais aussi dans les opérations du commerce de détail, le fait qu'on ait pu y substituer des organismes gouvernementaux et des coopératives, la progression du secteur socialiste dans l'économie rurale (Kolkhoz), le caractère socialiste très accentué pris par des coopératives de consommation (distributeurs par groupes) etc... tout cela a complètement changé le caractère du ravitaillement intérieur. Tout est changé à un tel point que cette conception du ravitaillement collectif est absolument incompatible avec le terme « commerce » créé pour des nations à système d'économie privée. Le retour au socialisme et la substitution de la notion même de commerce à la notion d'approvisionnement à l'intérieur, mais la subsistance des méthodes « capitalistes » dans l'organisation du commerce extérieur, telles étaient les nouvelles bases de la politique du gouvernement des Soviets, inaugurées par Staline au moment de la mise en application du plan quinquennal ».

La nouvelle réforme apparaît comme conséquence de ce nouvel état de choses. Il fut nécessaire que pour ces deux opérations « approvisionnement intérieur » et « commerce extérieur » fussent créés deux organes, deux services différents.

En conséquence, en novembre 1930, le décret du Conseil des Com-

1. Voir la *Vie économique des Soviets*, 5-12-1930, n° 126.

missaires du Peuple a divisé le Commissariat pour le commerce en deux Commissariats : celui « de l'approvisionnement intérieur » et celui « du commerce extérieur ».

Le Commissariat pour le commerce extérieur est « l'organe directeur du commerce extérieur », c'est lui seul, en principe, qui exerce la fonction régulatrice. Cependant, sa compétence n'est pas limitée à l'exercice de cette seule fonction.

Fonctions du Commissariat pour le commerce extérieur.

— Ses principales fonctions sont les suivantes :

1. Préparation et réalisation des mesures générales ayant pour but le développement du commerce extérieur de l'U.R.S.S., avec les pays étrangers.

2. Elaboration des plans d'exportation et d'importation et direction de toutes les opérations du commerce extérieur, aussi bien celles qui se font par l'entremise des organes centraux que de celles qui s'effectuent par les sociétés de commerce et autres organisations commerciales.

3. Examen des demandes des firmes étrangères concernant leur admission aux opérations sur le territoire de l'U.R.S.S.

4. Organisation des services pour le commerce extérieur, création des sociétés par actions, des sociétés mixtes, etc.

5. Réglementation et surveillance de l'activité de toutes les organisations qui ont pour objet les opérations pour le commerce extérieur. Contrôle sur l'application des lois et sur la légalité dans l'exercice de ces fonctions.

6. Etude des problèmes concernant les assurances, les entrepôts, les transports maritimes et fluviaux.

7. Surveillance du fonctionnement des ports maritimes.

Il existe auprès du Commissariat pour le commerce extérieur de l'U.R.S.S., plusieurs organes consultatifs ; Comité du plan, chargé d'établir un plan général d'exportation et d'importation ; Comité des Tarifs, chargé de préparer les tarifs et la législation douanière ; Commission centrale pour la lutte contre la propagande, Commission chargée de préparer des traités de commerce avec d'autres pays, Commission centrale de fret, Comité de licences. etc.

Organes pour le commerce extérieur dans les Républiques fédérées. — C'étaient d'abord, les *Commissariats pour le commerce*

*intérieur de la République*¹, dont la compétence s'étend sur le territoire de chaque République. Ce sont, en deuxième lieu, les *délégués du Commissariat pour le commerce extérieur de l'U.R.S.S.*

Les délégués du Commissariat de l'Union sont subordonnés directement au Commissaire. Ils font partie du Comité Central Exécutif de la République. Ils représentent le Commissariat de l'U.R.S.S.

Organes exécutifs du Commissariat pour le commerce extérieur à l'intérieur de l'U.R.S.S. — Comme nous l'avons déjà remarqué, le Commissariat pour le commerce extérieur de l'U.R.S.S., ses délégués sur le territoire des Républiques fédérées, sont les organes exerçant la fonction de régularisation, de réglementation, de surveillance et de contrôle sur l'exercice du commerce extérieur.

En principe, le Commissariat pour le commerce extérieur n'exerce que des fonctions « régulatrices », des fonctions de direction et de contrôle. Il ne participe pas lui-même aux opérations commerciales sur le marché intérieur ou extérieur. Cette autre fonction, « fonction opérative » est réalisée par un ensemble d'organes commerciaux, dans la plus grande part de nature étatique. Ce sont ou les organes spéciaux *subordonnés directement au Commissariat* pour le commerce extérieur, ou des organes *autonomes*.

Avant 1930, ce furent surtout des *Gostorgs*, des organes commerciaux de caractère universel, non spécialisés qui furent chargés d'exercer la fonction « opérative » à l'intérieur de l'U.R.S.S.

Depuis 1930, par suite d'une réforme de caractère administratif, de nouveaux organes sont créés. Ce sont les *comptoirs centraux*, organes spécialisés qui sont chargés, en tant qu'organes du Commissariat pour le commerce extérieur, de fonction « opérative » à l'intérieur de l'U.R.S.S.

STRUCTURE, COMPÉTENCE ET NATURE JURIDIQUE DES ORGANES DE L'ÉTAT AUTRES QUE LE COMMISSARIAT POUR LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Rappelonsque parmi les organes de l'Etat, qui effectuent les opérations du commerce extérieur (« fonction opérative »), il faut distinguer deux grands groupes.

Premier groupe : les organes directement subordonnés au Commissariat pour le commerce extérieur ; ce sont les *Gostorgs* avant 1930, et les *Comptoirs centraux* d'exportation depuis 1930. A l'étranger, ce sont les Représentations commerciales.

1. Ce Commissariat est actuellement supprimé, v. *Constitution de la R.S.F.R.S.* Ed. 1935, Bureau d'Éditions, Paris.

Deuxième groupe : les différents organes autonomes qui ont reçu l'autorisation spéciale d'effectuer les opérations du commerce extérieur ; ce sont les différents trusts d'Etat, les syndicats, les torgi, etc.

Avant de passer à l'examen de la structure et des fonctions aussi bien des Gostorgs et des comptoirs centraux que des organes autonomes ayant le droit d'effectuer les transactions à l'étranger, deux observations préliminaires — très importantes — s'imposent.

Première observation. — Aujourd'hui, ce ne sont plus les Gostorgs, et à titre exceptionnel seulement les organes autonomes qui sont admis à s'occuper des opérations du commerce extérieur. Actuellement, ce dernier rôle incombe *presque exclusivement* aux comptoirs centraux. Ce sont eux qui depuis la réforme de 1930, concentrent entre leurs mains la direction et la réalisation de la quasi-totalité des exportations de l'U.R.S.S., à l'étranger et des importations en U.R.S.S. Les comptoirs centraux d'exportation et d'importation à l'intérieur de l'U.R.S.S., d'abord, et leurs organes à l'étranger ensuite (qui peuvent être sociétés spéciales, constituées dans la plupart des cas conformément à la loi du pays où elles opèrent, et qui peuvent être aussi des services spéciaux des représentations commerciales à l'étranger) — et enfin, les représentations commerciales — tels sont les organismes qui au moment actuel sont chargés de la réalisation des opérations ayant pour objet le commerce extérieur.

Deuxième observation. — Les Gostorgs, les comptoirs centraux sont les organes du Commissariat pour le commerce extérieur. Mais ce qu'il ne faut pas oublier, ce sont aussi des organismes spéciaux, qui doivent agir selon les principes de l'économie commerciale, en vue de réaliser des bénéfices, qui ont une gestion autonome, une personnalité morale distincte de l'Etat, qui dans cette mesure sont indépendants — en principe, en tout cas — du Commissariat pour le commerce extérieur.

Par cela même, les organes du Commissariat pour le commerce extérieur se rapprochent des organismes autonomes, qui avaient ou qui ont même actuellement le droit d'effectuer les opérations commerciales à l'étranger. On peut considérer les uns, aussi bien que les autres, comme *des entreprises de l'Etat soviétique*.

Par cela même, avant d'aborder l'examen de la structure des organes du Commissariat pour le commerce extérieur, l'étude d'un problème d'ordre général, celui du statut juridique de l'entreprise

étatique en U.R.S.S., ou, plus exactement, de l'organe de l'Etat à base commerciale, s'impose.

STATUT JURIDIQUE DE L'ORGANE DE L'ÉTAT « A BASE COMMERCIALE » D'APRÈS LE DROIT SOVIÉTIQUE

Le problème du statut juridique des entreprises de l'Etat n'est qu'un aspect du problème beaucoup plus général et très complexe, celui de la participation de l'Etat soviétique au commerce civil.

Ce problème, — il faut le remarquer tout de suite, — ne se posait qu'après la N.E.P. Pendant la première période, qui a suivi l'avènement du Gouvernement des Soviets au pouvoir, pendant la période du communisme militaire, l'Etat soviétique fut organisé — théoriquement, en tout cas, — comme une seule, une vaste entreprise étatique.

C'est depuis la N.E.P., que s'est produite la division de l'économie nationale en deux secteurs, privé et socialiste. L'Etat conservait entre ses mains la direction des principales branches de l'économie nationale « les sommets stratégiques » et dut, de ce fait, créer et gérer de nombreuses entreprises, extrêmement variées par leur structure et leurs formes. Le gouvernement soviétique organisa la gestion de ces entreprises sur les « bases de calcul économique précis ».

Ce principe d'organisation sur la base de calcul commercial est un principe fondamental de l'organisation de l'entreprise de l'Etat en U.R.S.S. Il signifie que « les entreprises de l'Etat ne doivent pas être à la charge du fisc et doivent travailler de manière à pouvoir subsister par leurs propres moyens ». C'est l'art. 19 du Code civil qui est le texte fondamental dans la matière, et qui stipule :

« Les entreprises de l'Etat et leurs Unions qui sont organisées « sur les bases commerciales et qui ne sont pas mentionnées au « budget, participent au commerce civil en qualité de personnes « morales indépendantes, non liées avec le fisc. Leurs dettes ne « sont garanties que par les biens dont elles ont la libre disposition, « c'est-à-dire qui ne sont pas exclues du commerce en vertu des « art. 21 et 22. Les exceptions à cette disposition sont indiquées « spécialement dans la loi ».

Les entreprises étatiques sont, par conséquent, des personnes morales indépendantes, non liées avec le fisc, pourvues de biens particuliers. Enfin : la non responsabilité de l'Etat envers leurs dettes est le principe de base de leur statut juridique.

Quant à l'objet de leur activité, c'est le principe de « spécialisa-

tion » qui est à la base de leur organisation. L'Etat lutte énergiquement contre « l'universalisme » des entreprises étatiques, tendance qu'on avait pu apercevoir au début du développement de la N.E.P. Les entreprises étatiques ne doivent pas sortir des cadres de leur activité, tels qu'ils sont fixés par leurs statuts.

Nature juridique de l'organe de l'Etat « à base commerciale ». — Nous avons déjà signalé que c'est la notion de l'établissement public qui peut nous servir pour expliquer, sur la base de la terminologie généralement admise, le caractère juridique des organes de l'Etat soviétique, qui effectuent les opérations du commerce extérieur, qui « exercent la fonction opérative », d'après la terminologie soviétique.

Et, en effet, il faut constater que c'est précisément cette notion d'établissement public personnifié telle qu'elle fut dégagée par le droit administratif français en général et par M. Hauriou en particulier, qui avait exercé une influence extrêmement nette sur la doctrine soviétique. Lorsque les juristes soviétiques étudient les formes d'activité de l'Etat soviétique, ils indiquent fréquemment que le prototype de l'entreprise soviétique, de l'organe de l'Etat soviétique commerçant et industriel, est l'établissement public personnifié, tel qu'il est défini par M. Hauriou¹.

1. Cette notion d'établissement public qui correspond aux besoins réels de l'activité administrative, n'est pas d'ailleurs spéciale au droit français. Nous retrouvons le même phénomène juridique et la même notion aussi bien en droit italien (« Instituto pubblico », Fadda et Bensa sur Windscheid, t. I, p. 792, qu'en droit allemand : l'Öffentliche Anstalt », Gierke Deutsches Privatrecht, t. I, § 77. Regelsberger Pandekten 1341 ; selbstständige Anstalt. Fleiner. *Les principes généraux de droit administratif*, § 19, pp. 198 et suiv. etc...

Rappelons que la notion de l'établissement public implique « la réunion de deux éléments essentiels :

« 1° Il faut un organe administratif chargé d'un service public et par là l'établissement public se sépare non seulement des personnes civiles de droit privé, comme les sociétés commerciales ou civiles, mais encore des établissements d'utilité publique qui ne rentrent pas dans l'organisation administrative.

2° Il faut, en outre, que cet organe soit investi de la personnalité civile et par là l'établissement public diffère de certains services rattachés à l'administration par des liens étroits, mais qui ne sont pas revêtus de la personnalité et ne sont autre chose que l'Etat lui-même, comme les départements ministériels et les régies financières » déf. Ducrocq.

V. Aussi la définition de M. Barthélémy (*Traité élém. de droit administ.* 11^{me} éd.) : les établissements publics sont les services publics auxquels la personnalité morale a été conférée. Ils ont un caractère national, départemental ou communal, suivant que les intérêts auxquels ils ont à pourvoir devraient, à leur défaut, obtenir la satisfaction de l'Etat, du département ou de la commune (p. 639). La plupart d'entre eux, doués d'une autonomie complète, sont administrés par un conseil délibérant et par un représentant chargé de l'exécu-

Analysant la nature de l'organe soviétique « à base commerciale » ou — suivant une autre terminologie — « à la base de calcul commercial précis », nous hésitons, cependant, à partager l'avis de certains auteurs soviétiques, qui le comparent à l'établissement public personnifié ; il nous semble que ce n'est pas la notion d'établissement public personnifié qui pouvait servir de prototype à cette entreprise soviétique « à base commerciale » qui est le type le plus répandu dans l'agencement de l'activité économique de l'Etat soviétique.

En effet, il est incontestable que, malgré l'imprécision de la notion même de l'établissement public, ce n'est pas l'idée de l'entreprise, qui domine la notion de l'établissement public. Si on peut admettre que le procédé de l'établissement public permet quelquefois d'utiliser pour un service ou un groupe de services les méthodes industrielles ou commerciales, ce n'est pas ce procédé-là qui est le plus employé pour servir d'organe de l'Etat commercial et industriel.

Pour trouver des analogies avec cet organe de l'Etat à base de calcul économique précis, tel qu'il fut connu en U.R.S.S., à l'époque de la N.E.P., il faut chercher les analogies ailleurs, dans les notions quoique assez voisines, mais cependant distinctes de celle d'établissement public personnifié.

On peut trouver l'analogie d'abord dans la notion de « service

tion. Quelques uns sont simplement des patrimoines séparés dont la gestion est confiée à des fonctionnaires (p. 641).

D'après M. Hauriou, (*Précis, de dr. adm.* 11^{me} éd. t. I, p. 236) : l'établissement public est un service spécial personnifié. Il y a entre les établissements publics et les grandes administrations publiques deux différences essentielles : 1° l'établissement public n'a pas à pourvoir à l'ensemble des besoins d'une circonscription territoriale ; 2° il n'a pas non plus la police d'une circonscription.

Il y a dans la définition de l'établissement public deux idées importantes, celle du service public par quoi il se distingue de l'établissement d'utilité publique, qui n'est qu'un service privé, et celle du service personnifié, par quoi l'établissement public ressemble à l'établissement d'utilité publique.

Il faut remarquer cependant que, s'il est relativement facile de donner une définition générale et très large de la notion d'établissement public, il est extrêmement difficile de fixer dans une formule unique le statut juridique des établissements publics. L'établissement public, c'est une notion extrêmement large qui comporte plusieurs modalités. La terminologie même traduit quelquefois cette imprécision dans le régime d'établissement public. Trouvant ce terme « établissement public » insuffisant, certains auteurs, M. Hauriou notamment, croient nécessaire d'ajouter le qualificatif « personnifié » sans qu'on saisisse très bien la différence entre « établissement public » pur et simple et « établissement public personnifié ».

La question de savoir si nous sommes en face d'un service non personnifié, d'une administration dépendant directement de l'Etat ou d'un établissement public indépendant, personnifié, constituant une personne morale, est extrêmement difficile à résoudre à cause de l'absence d'un critérium stable et sûr.

autonome » du droit allemand¹. Mais c'est surtout « l'office autonome » du droit administratif français et plus particulièrement « l'office à caractère industriel et commercial » qui, à notre avis, se rapproche le plus de l'entreprise étatique de l'U.R.S.S., « à base commerciale ».

En effet, les autres types de l'Office autonome se présentent surtout, malgré « leur autonomie financière très étendue » plutôt avec le caractère de service public, tandis que c'est surtout l'idée de l'entreprise qui domine ce dernier type qui est l'office autonome à caractère industriel et commercial »².

Ici, c'est l'idée de l'entreprise, beaucoup plus que l'idée du service public qui domine. L'office à caractère industriel et commercial, dont la destination est de gérer dans un but d'intérêt général une exploitation industrielle ou commerciale, se rapproche nettement de l'industrie privée. En créant des offices, on partait de ce principe que dans certaines circonstances pour la bonne marche du service ou bien dans un intérêt de défense nationale, par exemple, ou enfin pour assurer l'indépendance du pays dans certaines branches de la production (c'est le cas de l'Office de l'azote qui est le plus caractéristique des offices industriels) l'Etat devait devenir industriel.

Leur organisation diffère des offices autonomes de caractère administratif. Les pouvoirs de leur Conseil d'administration, sont, en général, beaucoup plus considérables. Leurs règles de gestion ; leurs règles budgétaires sont plus souples, parfois même les règles budgétaires ordinaires sont remplacées, comme dans l'Office de l'azote, par la comptabilité et les procédés commerciaux. Le contrôle administratif diminue et le contrôle parlementaire devient inexistant.

On pouvait croire, à l'époque de la N.E.P., que la condition juridique de ces entreprises placées sous le régime des « bases commerciales » se rapprochait comme celui de l'office de caractère commercial, presque complètement de celui des entreprises privées des pays

1. La notion de « service autonome » (*Selbstständige Anstalt*) de droit allemand correspond, en général, à la notion d'établissement public de droit français. Partant de la définition donnée par M. Fleiner, nous avons le service autonome « si la loi a pour l'accomplissement d'une certaine tâche administrative isolé un ensemble de moyens de l'organisation administrative générale, en sorte qu'ils doivent mener non seulement techniquement mais aussi juridiquement une existence distincte et propre elle a appelé à l'existence un service autonome ».

Cette notion de « service autonome » du droit allemand manque aussi de netteté (V. Fleiner, *droit adm. allemand*, Paris 1932, p. 198, *Ibid*, § 7, § 19, etc...).

2. Les principaux offices qu'on peut classer actuellement dans cette catégorie sont les suivants : Office industriel de l'azote, les mines de potasse d'Alsace, l'exploitation industrielle des tabacs, les ports autonomes, les chemins de fer d'Alsace-Lorraine, l'office de la navigation, etc...

« capitalistes ». Cependant, en fait, leur origine étatique a laissé une empreinte extrêmement nette sur la condition juridique.

Déjà à l'époque de la N.E.P., l'étude attentive de la nature de l'organe de l'Etat à base commerciale faisait apparaître les traits, qui le distinguaient substantiellement de l'entreprise privée et ce rapprochaient considérablement du service public *stricto sensu*.

Parlant de la nature juridique de trust, organe-type, unité fondamentale de l'entreprise soviétique « à base de calcul économique précis », le jurisconsulte soviétique Karass décrit la particularité de leur condition juridique de la façon suivante :

« Se présentant dans le commerce, sur le marché, comme des « personnes morales indépendantes, non liées avec le fisc, les trusts « restent néanmoins des entreprises de l'Etat, restent des organes « économiques de l'Etat prolétaire.

« L'isolement économique et financier de l'Etat dans le domaine « du commerce n'est qu'une méthode particulière de l'organisation « de notre industrie étatique socialisée. C'est de l'Etat qu'ils re- « çoivent leur patrimoine, c'est à l'Etat qu'ils versent leurs béné- « fices, les résultats pécuniaires de leur activité »¹.

Il est incontestable que cette caractéristique donnée par M. Karass à l'occasion du statut juridique des trusts, a une portée beaucoup plus générale, s'appliquant à toutes les entreprises étatiques.

Les particularités de la condition juridique des entreprises étatiques par rapport à celles des entreprises privées sont très nombreuses. Quelquefois, ces entreprises sont astreintes à certaines obligations spéciales. Indiquons notamment que les contrats conclus par les entreprises de l'Etat entre elles ou avec des particuliers doivent être présentés aux études de notaires pour certification dans la forme établie par l'art. 137 du Code civil. Toutes les entreprises publiques sont tenues, pour établir leur bilan, de se conformer aux règles spéciales établies par l'ordonnance du S.T.O.², du 10 septembre 1926 (R. Ord., 1926, n° 60, art. 452).

Cependant, ce qui est surtout caractéristique et important au point de vue du statut juridique des entreprises commerciales, c'est un autre aspect de la question. C'est le fait que les entreprises étatiques bénéficient de *plusieurs exemptions des règles de droit commun*. Nous n'avons pas à faire, dans le cadre de cet ouvrage, une énumération complète de ces exemptions. Notons seulement les plus importantes d'entre elles. Aux entreprises étatiques ne s'appliquent pas notamment les règles générales sur la transcription trien-

1. Cf. Maguerowski-Karass. *Les bases du droit sov.* p. 249 (R.).

2. S.T.O. = Soviet trouda i oborony = Conseil de Travail et de Défense.

nale. La jurisprudence soviétique part de ce principe qu'il n'existe pas de délais de prescription pour l'Etat propriétaire, revendiquant son patrimoine (Soud. Pr., 1927, n° 5, p. 7 ; *Plenum*, 29 juin 1927, chez Alexandrowsky 234)¹. Quelquefois, au contraire, les actions intentées contre les organes de l'Etat sont prescrites par le délai plus court de deux ans.

Une des préoccupations essentielles qui avait guidé l'Etat pour procéder à la décentralisation des services à l'époque de la N.E.P., fut de dégager totalement sa responsabilité pour les engagements conclus par les entreprises « à base commerciale ».

Partant du principe de sa non responsabilité pour les dettes des entreprises étatiques « à base commerciale » posé par l'art. 19 du Code civil, l'Etat soviétique prend en même temps une série de mesures en vue d'assurer aux entreprises, sur ce terrain de leur responsabilité pour leurs propres dettes, une protection spéciale. D'après l'art. 82, remarque du Code de Procédure civile, rédaction des décrets du 25 juillet 1927 (S. ouz., 1927, art. 521) et du 9 juillet 1928 (Jzv. 20 septembre n° 219) « les actions contre toutes sortes d'entreprises et institutions de l'Etat *ne peuvent être garanties par des mesures conservatoires*, à l'exception des actions résultant des opérations bancaires des établissements de crédit et des actions en recouvrement au profit de coopératives de crédit ». D'autre part, l'exécution provisoire des jugements n'est pas possible, en principe, contre les organes de l'Etat².

Les liens de dépendance des entreprises étatiques « à base commerciale » avec l'Etat, loin de diminuer, deviennent, à l'étranger encore plus étroits.

Tel est, sommairement exposé, le caractère général de l'organe de l'Etat « à base de calcul économique précis », dont l'exemple le plus typique est le « trust », comme il nous apparaît de l'examen de différents textes de droit soviétique. Résumé brièvement, cet organe de l'Etat présente une analogie frappante avec l'office à caractère commercial et industriel du droit français.

Cependant, depuis l'époque de la mise en application du plan quinquennal, des transformations radicales se sont produites dans l'organisation de la vie économique de l'U.R.S.S. Déjà avant la mise en application du plan quinquennal il s'est manifesté une opposition extrêmement forte contre l'autonomie des trusts, unité

1. Cit par Eliachevitch et autres, *op. cit.*, p. 236.

2. V. L'énumération plus détaillée de ces particularités : Elachevitch et autres *op. cit.*, t. I, pp. 235 et suiv.

fondamentale de l'entreprise soviétique. Il n'est pas question d'étudier ici en détails cette évolution. Indiquons seulement que par suite de l'exécution du plan quinquennal, cette tendance s'est précisée encore davantage. La période de la décentralisation a pris fin et a cédé à une nouvelle tendance de centralisation et de soumission de la vie économique à un plan général.

Or, la conséquence inévitable de cette évolution a été que l'organe « à base de calcul économique précis » qui, malgré sa personnalité juridique distincte, n'avait jamais été affranchi de la dépendance de l'Etat, *s'est rapproché beaucoup plus du type de l'établissement public stricto sensu et s'est éloigné du type de l'office autonome au caractère commercial ou industriel.*

Ce serait cependant une erreur de penser qu'on peut le classer, dans le stade de son évolution actuelle, rigoureusement dans une ou dans l'autre catégorie de droit administratif. Tout ce qu'on peut dire c'est que l'organe de l'Etat à base de calcul économique précis actuel est un groupe *sui generis*, dont l'évolution n'est pas encore terminée et aussi que le trait marquant de cette évolution actuelle est l'amointrissement de son autonomie et l'accroissement de sa dépendance de l'Etat.

Il suffit pour se rendre exactement compte de l'ampleur et de l'importance du changement produit, dans les conditions de fonctionnement des organes de l'Etat pendant ces dernières années, de tracer en quelques lignes le sens de la nouvelle réforme de crédit en U.R.S.S. Il est difficile de choisir le meilleur exemple qui démontre à quel point devrait être accru le lien avec l'Etat et les organismes autonomes.

En effet, d'après la loi du 30 janvier 1930, il est interdit aux organes d'Etat, aux organisations coopératives et aux sociétés mixtes (sans participation du capital étranger) de livrer des marchandises et de se faire mutuellement crédit. La loi remplace ce mode de crédit par le financement bancaire. La loi interdit aux organes d'Etat, aux organisations coopératives et aux sociétés mixtes, de livrer les marchandises à crédit et de se rendre mutuellement des services de ce genre. Tous les règlements doivent se faire au comptant. Ce qui est plus important encore est le fait que la même loi (p. 5) précise que dorénavant : Le financement de l'industrie d'Etat et des coopératives doit avoir lieu sur la base des plans avec le Conseil Supérieur de l'économie et le Centre dirigeant de la coopérative de consommation, en supprimant le crédit commun civil et en le remplaçant par le crédit bancaire.

Tous les règlements entre les groupements industriels et coopé-

ratifs d'une part et entre celui-ci et les organisations économiques des autres branches de l'économie doivent avoir lieu *par l'intermédiaire de la Banque d'Etat*. Cette dernière se transforme en organe central de règlements pour toutes les opérations à court terme de l'économie socialisée.

On n'a pas besoin de longs développements pour comprendre dans quelle mesure cette réforme devait accroître encore cette dépendance des organes autonomes de l'Etat, qui exerce le contrôle direct de la vie financière de ces entreprises¹.

Bref, à l'époque de la N.E.P., le caractère de l'organe de l'Etat « à base de calcul économique précis » se rapprochait surtout de celui de l'office autonome de caractère commercial ou industriel. Par la suite, en conséquence de l'évolution générale du régime économique de l'U.R.S.S., ses liens avec l'Etat deviennent de plus en plus étroits. Il se rapproche nettement d'un autre type du service public *stricto sensu*, de l'établissement public, son indépendance et son autonomie sont plus nominales que réelles.

On peut dire que dans l'état actuel le peu d'indépendance et d'autonomie que ces organes ont encore, leur est laissé par l'Etat dans le but presque exclusif de dégager sa responsabilité pour les opérations qui sont accomplies par ses organes « à base de calcul économique précis ».

Cette évolution que nous avons décrite de l'organe de l'Etat « à base de calcul économique précis » *s'applique d'une façon complète à tous les organes qui s'occupent des opérations du commerce extérieur*. On peut même dire davantage. La formation des comptoirs centraux d'exportation et d'importation est en soi-même la conséquence de cette évolution : les comptoirs centraux ont été créés justement pour « centraliser » les opérations de l'exportation et de l'importation pour chaque branche de l'économie soviétique.

GOSTORGS

Les Gostorgs furent, avant 1930, les principaux organes du commerce extérieur à l'intérieur de l'U.R.S.S. Leur champ d'action était strictement territorial, leur activité étant limitée par le territoire d'une République fédérée. Ils opéraient exclusivement sur ce territoire.

1. Il faut cependant remarquer que par la suite de mesure postérieure à 1930 ce rôle de la Banque d'Etat fut amoindri.

Dans le cas où une opération quelconque devait être effectuée sur le territoire d'une autre République que celle où le Gostorg exerçait son activité, cette opération devait être réalisée par un autre Gostorg de la République respective.

Objets de leurs opérations. — L'objet des opérations des Gostorgs consistait en opérations d'exportation et d'importation. Ils étaient tenus :

1° D'effectuer des achats à l'étranger et d'importer des marchandises dans la République où ils exerçaient leur activité et d'y vendre ces marchandises.

2° D'exporter et de vendre sur les marchés extérieurs des marchandises exportées de l'U.R.S.S. Ils pouvaient faire aussi toutes autres opérations en rapport avec l'exportation et l'importation.

Ils faisaient ces opérations à leur propre compte ou au compte (à titre de commissionnaires) des organes de l'Etat, des organisations coopératives, des entreprises et personnes privées.

Leur organisation. — Les Gostorgs étaient des entreprises subordonnées au Commissariat pour le commerce extérieur. Ils jouissaient des droits des personnes morales et fonctionnaient selon des règlements spéciaux. Ils furent dirigés et contrôlés par des délégués du Vniechtorg auprès des Républiques fédérées respectives, et sous le contrôle général de la Direction des entreprises et des organisations du Vniechtorg. Leurs règlements étaient ratifiés par le Conseil du Travail et de la Défense de l'U.R.S.S.

Leur capital social. — Il a deux origines. Il est composé du fonds de roulement provenant, d'une part, d'une République fédérée et, d'autre part, du Vniechtorg.

Les revenus résultant de leurs opérations figuraient dans le budget des Républiques respectives.

Les Gostorgs avaient le droit d'emprunter à la Banque de l'Etat et autres établissements de crédit, aussi bien à l'étranger qu'en U.R.S.S.

Leurs opérations à l'étranger. — Ils furent autorisés à effectuer des opérations à l'étranger, mais exclusivement par l'entremise des Représentations commerciales de l'U.R.S.S.

Pour réaliser ces opérations, ils avaient le droit d'avoir des délégués spéciaux auprès des représentants commerciaux qui faisaient partie du personnel de la représentation commerciale.

Comme règle générale, ils ne pouvaient opérer indépendamment de la Représentation commerciale. Cependant, à titre d'exception, les

représentants des Gostorgs auprès des représentants commerciaux pouvaient effectuer des opérations quoique au nom des représentations, mais en fait d'une façon indépendante, dans les cas suivants :

1° Quand la représentation commerciale refuse de réaliser une opération déterminée aux conditions aussi avantageuses que celles proposées aux Gostorgs par d'autres entreprises ou firmes étrangères.

2° Quand les Gostorgs sont chargés d'acheter de petites quantités d'un article d'importation aux conditions fixées par le Vniechorg.

3° Dans les cas exceptionnels où les Gostorgs se sont engagés à effectuer une opération déterminée sous condition d'une clause pénale dans le cas d'inexécution de l'opération, et quand la Représentation commerciale refuse d'exécuter cette opération sous ladite condition.

Toutes les sommes, capitaux et marchandises, appartenant aux Gostorgs à l'étranger étaient à la disposition des délégués des Gostorgs près la Représentation commerciale.

Les délégués pouvaient ouvrir des comptes courants spéciaux au nom des Gostorgs. Toutes les opérations et contrats devaient toujours être conclus au nom des Représentations commerciales.

Principaux Gostorgs :

1° de la R.S.F.S.R., fondé en 1922,

2° de l'Ukraine, fondé en 1922,

3° de la Russie Blanche, fondé en 1924,

4° de la Transcaucasie, fondé en 1922 etc...

LES COMPTOIRS CENTRAUX D'EXPORTATION ET D'IMPORTATION LEUR STRUCTURE ET LEUR COMPÉTENCE

Terminologie. — Le terme « Comptoir central » que nous employons n'a qu'une valeur toute relative. La terminologie est ici peu précise. En russe les organes en question portent le nom « exportno-importnyia Ob'edineniya » = « Unions pour l'exportation et l'importation ». Le terme officiel est quelquefois « Syndicats spéciaux », quelquefois « Comptoirs centraux », quelquefois « Comptoirs spéciaux ».

Si l'étude de la structure et du rôle des Gostorgs n'a en ce moment qu'un intérêt purement historique, l'analyse de la nature et des fonctions des comptoirs centraux d'exportation et d'importation présente un intérêt de haute actualité. Nous avons déjà

observé que ce sont des comptoirs qui jouent un rôle de premier plan dans l'agencement actuel du régime du commerce extérieur de l'U.R.S.S. La liste des organes de l'Etat qui effectuent les opérations sur le marché extérieur que nous donnerons plus loin en est la preuve. On peut dire sans exagération que c'est par l'intermédiaire de ces comptoirs que se réalise actuellement la quasi totalité des transactions du commerce extérieur.

Leur création date de 1930.

Au début de 1930, parut, sous la signature de M. Mikoïan, commissaire du commerce de l'U.R.S.S., une ordonnance, fixant la réorganisation des services opératifs du commerce extérieur.

La réforme de 1930 n'avait qu'à confirmer une tendance qui déjà s'était fait sentir dans le domaine de l'admission des organes autonomes sur le marché par la création de sociétés spécialisées dans l'importation et l'exportation. En effet, c'est depuis cette date déjà que le gouvernement soviétique entendait restreindre les opérations commerciales des organes industriels de l'Etat comme les trusts, les syndicats, etc..., qui devaient être remplacés sur le marché extérieur par les sociétés spéciales d'importation et d'exportation ; c'est depuis octobre 1925, que le Vniehtorg avait décidé de créer des sociétés spéciales par actions chargées de se spécialiser dans les opérations du commerce extérieur concernant les différentes branches de l'industrie. Plusieurs sociétés furent créées. Cependant, ces sociétés n'obtinrent pas l'autorisation d'effectuer des opérations sur le marché extérieur. Elles devaient procéder aux opérations à l'étranger par l'intermédiaire des représentations commerciales. D'autre part elles n'avaient pas de monopole. Les organes de l'Etat étaient libres ou non de recourir au service de ces sociétés. Dans la plupart des cas, les fondateurs d'une telle société étaient les différents organes de l'Etat « à base commerciale »¹.

L'étude de la réforme de 1930, à laquelle on a procédé par voie de « législation autonome », au moyen d'une mesure d'ordre administratif, présente de très grandes difficultés. L'économie générale du nouveau système manque de clarté et de netteté.

1. On peut citer comme exemple : la Société « Electroimport » (Importation de l'outillage d'électricité). Ses fondateurs étaient le Commissariat pour le commerce de l'U.R.S.S., Trust d'électricité, Electrobank, Electroexploitation, Trust d'accumulateurs, etc...

Il est intéressant de noter la présence, parmi les fondateurs, des représentants du Commissariat pour le Commerce. C'était un cas très fréquent. Le Commissariat participait à la fondation, son représentant devenait membre du conseil d'administration pour contrôler l'activité de la Société. V. d'autres exemples. *Encyclopédie de l'importation*, p. 87.

Le but principal de la réorganisation est de renforcer encore plus le principe du monopole « base inébranlable du système des rapports économiques avec l'étranger ». L'objet de la réforme est de créer un organe, sous forme de service monopolisé, qui aurait pour but *les opérations d'exportation ou d'importation des articles d'un même genre ou relevant d'une branche d'économie déterminée*¹.

Cette réforme de 1930 ne fait que refléter, nous l'avons déjà dit, les tendances générales qui se sont fait sentir dans la vie économique de l'U.R.S.S. Les comptoirs centraux ont été créés afin de centraliser le régime du commerce extérieur. Ces organes accusent aussi une autre tendance, celle d'accroître les liens qui unissent l'Etat et les organes autonomes, tout en lui laissant une certaine autonomie, utile pour prémunir l'Etat contre les responsabilités pour les engagements des organes dont il s'agit.

Le régime du comptoir reste dualiste au plus haut degré. Le but de cette réforme, semble-t-il au premier abord, est de séparer complètement la fonction régulatrice du commerce extérieur, qui reste entièrement entre les mains du Commissariat central, de la fonction opérative, dont sont chargés les nouveaux syndicats. Cependant,

1. D'après cette Ordonnance les Comptoirs suivants devraient être créés.

Pour l'exportation : les groupements des céréales, du bois, du lin, du beurre, des fourrures, de la volaille, des minerais, des produits industriels, des plantes médicinales, des produits de l'art populaire, des antiquités, des articles divers et des fruits.

L'exportation du pétrole, du charbon et des allumettes devra être concentrée dans les bureaux spéciaux des trusts « Soyousneft », « Soyouzougol », et « Spitchobiedinénie » ; l'importation du caoutchouc brut et l'exportation des articles en caoutchouc seront confiées aux bureaux autonomes du groupement du caoutchouc et de l'Amiantek ; tous ces bureaux seront subordonnés au Commissariat du commerce en ce qui concerne leurs opérations commerciales.

Pour l'importation : groupements des métaux, de l'électricité, des textiles, des produits chimiques, des articles pour l'agriculture, des peaux, des métaux non ferreux, des articles divers, du livre (Mejdounarodnaïa Kniga) et du cinéma (exportation et importation).

L'ordonnance prescrit aussi : d'organiser au sein du Commissariat du commerce un groupement des transports, expéditions, assurances et frets, dénommé « Sovfrakhttransport », dont feront partie, à titre d'actionnaires, le Commissariat des voies de communications, le Conseil supérieur de l'Economie Nationale et les principaux groupements d'exportation et d'importation. Ce nouvel organe concentrera toutes les opérations qui étaient jusqu'ici assurées par divers organes soviétiques dans les pays d'Occident, à l'exception de la réassurance des polices soviétiques aux compagnies d'assurances étrangères.

Enfin, pour le commerce avec des pays d'Orient, un syndicat spécial devrait être créé « Vostgostorg », qui serait chargé de toutes les opérations relatives à ces pays, à l'exception du coton, de la laine et du pétrole, dont les achats et ventes seraient assurés par les groupements intéressés d'exportation et d'importation.

L'importation des produits de grande consommation était confiée à l'Union centrale des coopératives « Centrosoyouz » au moyen d'un bureau autonome spécial dont la direction serait nommée par le Centrosoyouz avec l'agrément du Commissariat du commerce.

en analysant les fonctions de ces syndicats nous voyons qu'il sont chargés de plusieurs fonctions de caractère nettement « régulateur ».

En effet, les comptoirs sont chargés :

a. de la préparation des statistiques et de l'élaboration des projets concernant les opérations de la branche du commerce extérieur respectif ;

b. de l'examen des plans présentés par les organes de l'Etat qui effectuent les opérations du commerce extérieur par l'intermédiaire des comptoirs centraux ;

c. du règlement direct, sur la base des directives du Vniechtorg conformes au plan général, des transactions commerciales à l'étranger, de l'approvisionnement des marchandises pour l'exportation et de l'écoulement des marchandises importées en U.R.S.S. ;

d. du contrôle de l'activité de tous les organes qui effectuent par leur intermédiaire les transactions du commerce extérieur ;

e. de la préparation et de la mise en œuvre des mesures concernant les branches respectives du commerce extérieur, ainsi que de celles tendant à l'amélioration de la qualité du travail dans la branche du commerce extérieur dont il s'agit ;

f. de la préparation et de l'exécution des mesures concernant la formation des cadres pour la branche du commerce extérieur, dont il s'agit ;

g. de l'étude des marchés étrangers et des méthodes perfectionnées de la technique commerciale et industrielle dans les pays étrangers ; de la préparation des mesures concernant l'application des méthodes analogues en U.R.S.S. ;

h. de l'élaboration des plans et de l'examen des questions les concernant ; de l'octroi, dans les limites des licences générales accordées aux comptoirs, des autorisations pour l'exportation, la réalisation et l'achat des marchandises.

L'énumération des fonctions des comptoirs centraux que nous venons de faire, fait apparaître l'importance, dans leurs attributions, des fonctions de direction et de contrôle.

Il ne faut pas, cependant oublier que les comptoirs sont créés pour procéder aux opérations purement *commerciales*, que ces fonctions sont aussi leurs fonctions fondamentales. Ce sont des groupements

de caractère autonome, « fonctionnant sur le pied commercial et possédant les droits de personnes morales », responsables pour leurs opérations dans la limite de leur patrimoine. Ils ont droit de procéder dans la limite de leur compétence, fixée par leurs statuts, aux opérations juridiques de toutes sortes.

Pour se rendre compte de la façon dont fonctionne en pratique le mécanisme du comptoir aussi bien quand celui-ci agit comme organe de l'Etat exerçant la fonction « régulatrice », comme une filiale du Vniechtorg, muni d'attributs de *puissance publique*, que comme un organe autonome exerçant l'activité *commerciale*, il sera utile d'examiner les statuts de certains comptoirs.

Les statuts des comptoirs centraux que nous allons analyser sont ceux des trois comptoirs formés assez récemment. Leur comparaison démontre leur ressemblance à tel point qu'on peut les considérer comme les statuts-types, s'appliquant à la plupart des comptoirs centraux¹.

Quant à l'objet de l'activité du comptoir, il est généralement défini comme le monopole d'importation des articles qui relève de la compétence du comptoir.

Les comptoirs sont des groupements économiques avec leur siège administratif à Moscou. Ils ont le droit de personnes juridiques et sont organisés sur la base commerciale.

Le comptoir est dirigé par un directeur et son adjoint. En même temps, il existe des directeurs des services spéciaux des comptoirs.

Le droit de représenter le comptoir appartient au directeur ou à son adjoint, qui a le droit de représenter le comptoir dans les limites de sa compétence. Pour la conclusion des contrats, l'émission des traites et pour les engagements ayant pour objet une somme d'argent, deux signatures sont nécessaires, celle du directeur ou de son adjoint et celle du directeur du service compétent.

Plusieurs articles des statuts sont consacrés à l'énumération des fonctions des comptoirs en tant qu'organes subordonnés au Vniechtorg (« fonction régulatrice »).

Ils ont le droit de procéder à l'étranger aussi bien qu'en U.R.S.S., à toutes les opérations juridiques, en rapport avec leur compétence.

Responsabilité pour les opérations effectuées par les comptoirs. — Cette question est réglée par une disposition spéciale insérée dans les statuts. Elle est résolue, comme nous l'avons déjà dit, exacte-

1. V. Ostwirtschaft, 1933, n° 5. *Rechtslage und Haftung der Importvereinigungen der U.d.S.R.*, p. 79 et suiv.

ment de la même manière que pour les autres organes de l'Etat à base commerciale (Unions, Trusts, etc.).

« Le comptoir central est responsable pour ses opérations et ses engagements dans la mesure de son patrimoine, qui est soumis, en vertu des dispositions législatives en vigueur, à l'exécution forcée ».

L'Etat n'est aucunement responsable pour les transactions et les engagements du comptoir.

« Le comptoir... n'encourt aucune responsabilité pour les réclamations dirigées contre l'Etat, contre ses organes ou autres organisations ».

Les statuts déterminent enfin le capital social du comptoir. Pour l'un des comptoirs (Machtransimport) ce capital est fixé à 450.00 roubles, pour un deuxième (Totschpriborimport), à 365.000 roubles.

Il est certain que ce capital n'est en aucune mesure en rapport avec ce que le comptoir est appelé à traiter, ce qui affaiblit encore davantage les sûretés de ses créanciers¹.

ORGANES DE L'ETAT AUTONOMES

Leurs différentes espèces. Leur rôle. — L'apparition sur le marché extérieur des organes soviétiques autonomes, non subordonnés au Commissariat pour le commerce extérieur, date de la première époque de l'organisation du régime du monopole. A ce moment, parurent sur le marché extérieur les différents trusts de l'Etat, les torgi, les syndicats, les sociétés étatiques de différentes catégories etc. Leur apparition sur le marché était en rapport avec le rôle que ces organisations avaient joué sur le marché intérieur. En effet, depuis l'instauration de la N.E.P., et jusqu'à une nouvelle offensive socialiste, qui s'est précisée surtout à l'époque de la mise en œuvre du premier plan quinquennal, c'était l'époque de la décentralisation de l'industrie de l'Etat. Au lieu d'une seule et vaste entreprise de l'Etat de l'époque du communisme militaire, il existait en U.R.S.S., plus de 400 trusts d'Etat, « d'intérêt général » et plusieurs milliers de trusts d'Etat « d'intérêt local ». Toutes ces organisations, toutes ces entreprises avaient, sur le marché intérieur une assez large autonomie.

1. Nous avons étudié ici les organes de l'Etat directement subordonnés au Commissariat pour le commerce extérieur, dont le champs d'opérations se trouve à l'intérieur de l'U.R.S.S. Nous examinerons plus loin le statut des **Représentations commerciales**, qui sont les organes du même Commissariat, mais dont le centre d'activité se trouve en dehors de l'U.R.S.S. (v. infra p. et suiv.)

Il était naturel, dans ces conditions, de leur accorder aussi le droit d'effectuer les opérations du commerce extérieur et de procéder aux transactions commerciales à l'étranger. Ce droit leur avait été accordé, sous certaines réserves.

En effet, les trusts, les syndicats, etc. ne pouvaient s'adonner à ces opérations que dans les limites très strictes de leur compétence. Ils n'avaient le droit d'acheter que les matières premières, les outils et autres marchandises et instruments qui sont nécessaires à leur équipement et à leur exploitation à l'intérieur, ils n'avaient le droit de vendre que les articles qu'ils avaient produits eux-mêmes en U.R.S.S.

La stricte spécialisation de leurs opérations était la condition préalable de leur admission aux opérations du commerce extérieur.

Une autre condition, non moins importante, était qu'en principe toutes ces organisations devaient travailler à l'étranger, en rapport direct avec les représentations commerciales, sous leur contrôle et surveillance. Le contrôle des représentations commerciales était très étroit et très effectif. Aucune opération d'une grande envergure ne pouvait être faite par ces organisations sans l'approbation préalable des représentations commerciales.

Telle était la situation à l'époque qui suivit la période de la N.E.P. Cependant le rôle et le nombre des organes d'Etat, admis aux opérations sur le marché extérieur, a diminué depuis de plus en plus, de telle manière qu'à l'heure actuelle, les organisations autonomes non subordonnées directement au Vniechtorg sont extrêmement rares. On peut citer quelques rares syndicats, quelques sociétés anonymes étatiques et c'est tout. Le rôle prédominant dans les opérations du commerce extérieur appartient, — répétons-le, — aux comptoirs centraux. Et on peut même dire que les rares entreprises autonomes qui opèrent actuellement sur le marché extérieur, ont vu leur autonomie grandement diminuée. Au fond, elles doivent soumettre de plus en plus leur activité, dans le domaine des opérations du commerce extérieur, aux directives et à l'influence du Vniechtorg.

Cet amoindrissement du rôle des entreprises autonomes dans l'agencement du régime du commerce extérieur est en rapport avec l'évolution générale du régime économique en U.R.S.S., dont nous avons déjà parlé. En effet, au lieu de la « décentralisation » de l'époque de la N.E.P., on est dans la période de la « centralisation ».

L'autonomie des trusts a diminué. Au-dessus d'eux ont pris d'abord place des syndicats, qui ont été chargés de toutes les fonctions « opératives » des trusts (acquisition de matières premières, réalisation des produits manufacturés, etc.). D'autre part, un lien de plus en plus étroit, s'établissait entre les trusts et autres organisations

autonomes et les organes centraux de l'U.R.S.S., qui ont été chargés d'organiser d'après le plan, la vie économique de l'U.R.S.S., avec le Conseil Supérieur de l'Economie Nationale en tête. En même temps ce sont les *Unions pan-soviétiques*, les groupements *sui generis* dont le nombre est restreint et qui se sont spécialisés dans l'organisation des branches distinctes de l'industrie de l'U.R.S.S., qui ont remplacé les trusts en tant qu'*unité fondamentale* de l'organisation de l'industrie en U.R.S.S.

C'est seulement sous bénéfice de ces explications préliminaires que, étant donné le rôle que les organisations autonomes avaient joué à un moment donné dans l'agencement du régime du commerce extérieur, nous donnons la description de la structure et de l'organisation des principaux types qui sont : les trusts, les syndicats, les torgi et les sociétés étatiques et mixtes. Cet exposé aura par conséquent un intérêt plutôt historique, étant donné que l'activité de ces organes ne peut, dans l'immense majorité des cas, être exercée dans le domaine du commerce extérieur que par l'intermédiaire des comptoirs centraux d'exportation et d'importation.

Les trusts de l'Etat, les Torgi. — Comme nous l'avons déjà fait remarquer, parmi les entreprises étatiques qui ont opéré sur le marché extérieur d'une façon autonome et sans être directement subordonnées au Vnietorg, il faut indiquer en premier lieu les *trusts* et les *torgi* : les trusts — entreprises *industrielles* et les torgi — entreprises *commerciales*.

Le terme même « trust » est emprunté par le législateur soviétique à la terminologie « capitaliste ». Cependant la notion même de trust dans le droit soviétique n'a rien de commun avec celle adoptée par les autres législations.

Conformément à la définition donnée par M. Gordon¹ les trusts sont :

« Des entreprises industrielles à qui le gouvernement a conféré
« l'indépendance dans l'exécution de leurs opérations, conformé-
« ment aux statuts homologués pour chacune d'elles et qui agissent
« selon les principes de l'économie commerciale en vue de réaliser
« des bénéfices. Les trusts publics sont responsables de leurs obliga-
« tions, mais seulement dans la limite du patrimoine mis à leur dis-
« position ».

1. *Système du droit commercial des Soviets*, p. 149.

Il faut signaler cependant que cette définition n'est pas absolument exacte. Le trust n'est pas une entreprise *stricto sensu*. En effet, si l'on part du sens primitif que le terme « trust » avait dans la législation soviétique, on voit qu'il s'agit non d'une entreprise *isolée*, mais d'une *fédération d'entreprises*.

L'origine de ces fédérations d'entreprises date de l'époque de la N.E.P. Leur création fut considérée par le Gouvernement des Soviets comme la méthode la plus adéquate et la plus sûre de l'organisation et de la gestion des entreprises nationalisées¹.

Il faut distinguer deux catégories de trusts : les trusts d'intérêt général et les trusts d'intérêt local.

Les trusts d'intérêt général fonctionnent sous le contrôle immédiat du Conseil Supérieur de l'Economie Nationale².

L'organisation des trusts fut remaniée par le Règlement des Trusts de l'Etat du 29 juin 1929, dont l'économie, — comme nous l'avons déjà remarqué, — consiste dans l'accroissement du lien du trust avec l'Etat et de la pénétration bancaire, plus marquée qu'avant, de principe du plan. Les institutions qui dirigent l'économie de l'U.R.S.S., doivent approuver les plans industriels et financiers, la gestion et les bilans des trusts.

Dans le règlement de 1929, le trust est défini comme « une entreprise industrielle de l'Etat organisée sur la base des statuts, comme une entité économique ayant personnalité juridique ».

La gestion des trusts est confiée au Conseil d'administration.

Le trust est un organisme indépendant de l'Etat. L'Etat n'est pas responsable de ses dettes.

Les syndicats. — Comme nous avons déjà eu l'occasion de le remarquer, parmi les organisations autonomes ayant reçu

1. « Actuellement la lutte de l'économie communiste avec l'économie privée va se produire sur le terrain économique, sur le marché où l'industrie nationalisée concentrée entre les mains de l'Etat ouvrier, devrait, en s'adaptant aux conditions du marché et aux méthodes de concurrence, conquérir la suprématie ».

La méthode la plus adéquate, pour conquérir cette suprématie, c'est le groupement des entreprises étatiques du même type en unions régionales, provinciales ou républicaines.

(Résolution de la IX Assemblée des Soviets sur les questions de la N.E.P. C. Y. 1922 n° 4 art. 24). Cit. Maguerowski. *Les bases du droit soviét.* art. Karass. p. 239).

2. Conformément à la Résolution du V.T.S.Y.K. (C. Y. 1923, n° 113, art. 1049 cif. Maguerowski-Karass, p. 241), les trusts, qui ont une importance spéciale pour la défense de l'U.R.S.S., pour la sauvegarde de ses intérêts sur le marché mondial ou pour la réorganisation de l'industrie ou des transports, ont une situation spéciale.

l'autorisation de s'occuper des opérations du commerce extérieur, avaient figuré, et figurent même actuellement, des syndicats.

D'après la définition donnée par M. Gordon, les syndicats sont : « des groupements d'entreprises économiques dépendant d'une branche déterminée d'industrie et qui ont pour but : *a.* l'organisation d'un organe de ventes et d'approvisionnement pour tous les participants en vue de ventes et d'approvisionnement en commun ; *b.* l'organisation d'établissements industriels, auxiliaires nécessaires à la satisfaction des besoins de tous les membres du syndicat ; *c.* la détermination de l'assortiment des produits nécessaires à la satisfaction du marché ; *d.* l'étude de toutes les conditions déterminant l'Etat du marché pour une production donnée »¹.

L'organisation des syndicats est réglementée par le décret du 29 février 1928.

Parmi les entreprises qui opèrent sur le marché extérieur, on trouve quelques uns des syndicats (Syndicat du Naphte, Syndicat des Fourrures, etc.). Comme nous l'avons déjà dit, le rôle des syndicats s'était accru parallèlement à l'amoindrissement du rôle des trusts.

Sociétés par actions. — Parmi les autres organisations qui s'occupent des opérations du commerce extérieur sont les sociétés par actions ou par intérêt.

Deux groupes sont à distinguer. Premier groupe : ce sont des sociétés purement étatiques. Leur capital social a son origine dans la dotation de l'Etat. Elles sont régies dans leur activité par l'art. 19 du Code civil.

Deuxième groupe : Les sociétés mixtes, qui sont construites avec la participation du capital privé.

Premier groupe : Sociétés par actions étatiques. — Leur action est régie par la Div. II de l'ordonnance du V.T.S.I. K., sur le commerce extérieur en date du 13 mars 1922. Ces sociétés peuvent être constituées ou pour faire toutes les opérations du commerce extérieur dans toutes les branches du commerce, ou pour faire des opérations déterminées ou, enfin, pour faire des opérations dans une seule branche du commerce extérieur. Leur champ d'activité est variable. Elles peuvent faire leurs opérations ou sur tout le territoire de l'U.R.S.S., ou leur rayon d'action peut être limité au territoire d'une seule République fédérée. Dans ce dernier cas, leur activité est soumise

1. Gordon. Système de dr. comm. des Sov. p. 161 (sur la terminologie v. aussi *supra*, p. 88).

au contrôle du gouvernement de la République et du délégué auprès de la République fédérée.

Leur régime est celui des sociétés anonymes, tel qu'il est réglé par le Code civil, avec plusieurs exemptions de droit commun, aussi bien au point de vue de leur création (il suffit d'avoir deux fondateurs tandis que pour les sociétés anonymes privées il en faut trois) qu'au point de vue de leur gestion.

Sociétés mixtes. — Depuis le rétablissement des relations commerciales avec les pays capitalistes, le Gouvernement des Soviets attachait beaucoup d'importance à cette forme d'entreprises, marquant sa préférence pour cette forme de collaboration de l'U.R.S.S., avec le capital étranger.

Cette idée d'introduire en U.R.S.S., l'économie mixte formée à la mode actuellement dans les pays capitalistes, ne fut nullement inventée par le Gouvernement des Soviets. Elle fut mise en avant en Russie encore avant la guerre, par le Ministère du Commerce et de l'Industrie, et à la veille même de la révolution le Ministère menait des négociations pour la formation d'une banque industrielle avec participation du Trésor et des sociétés de crédit les plus importantes pour subventionner ces entreprises.

Après la révolution, cette idée fut de nouveau mise en avant en 1921 par le Commissariat du commerce extérieur, à la tête duquel se trouvait alors Krassine. Les premières allusions à ces sociétés se trouvent dans la résolution du 9^e Congrès Pan-Russe des Soviets, fixée dans le décret du Comité central exécutif Pan-Russe sur le commerce intérieur du 13 mars 1922. Au sens du gouvernement soviétique c'est précisément sous cette forme que devait être attiré en Russie le capital étranger.

Dans le memorandum du gouvernement soviétique aux Puissances de l'Entente, publié à la veille de la Conférence de Gênes, l'organisation des sociétés mixtes fut mise au premier plan comme l'un des moyens principaux susceptibles d'assurer la renaissance de l'économie russe. Ensuite, dans le compte-rendu de la Conférence de Riga de 1922, la Russie, la Pologne, l'Esthonie et la Lettonie sont invitées à constituer des sociétés mixtes, destinées à satisfaire aux besoins de ce pays¹.

L'idée des sociétés mixtes acquiert une grande popularité dans les milieux dirigeants au début de la N.E.P. Lors de l'élaboration,

1. L'idée des sociétés mixtes fut mise en avant surtout par les Allemands, qui craignaient de mettre leurs capitaux dans les concessions et qui ont proposé au gouvernement soviétique cette forme de collaboration.

en 1923, du décret sur les trusts d'Etat, l'idée de la nécessité d'une transformation de tous les trusts gouvernementaux en sociétés mixtes fut même mise en avant.

Comme le nom même l'indique, il s'agit d'une société organisée sous la forme d'une société par actions ou d'une société à responsabilité limitée, dans la plupart des cas conformément à la loi soviétique, et dont un participant est l'Etat soviétique, représenté généralement par le Commissariat du commerce extérieur. Quant à l'autre partie, ce peut être une société étrangère, une firme étrangère, etc. La société mixte est très souvent titulaire d'un contrat de concession.

Actuellement il n'y a pas de réglementation générale quant au fonctionnement des sociétés mixtes, et au mode de participation du capital gouvernemental. Les conditions de leur fonctionnement sont régies, en principe, par les règles du Code civil sur les sociétés en général. Leurs statuts doivent être approuvés par le Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union (ordonnance du Comité central exécutif de l'U.R.S.S., du 24 avril 1925, Cf. Egorieff, p. 333). Dans la mesure où la société mixte se trouve être titulaire du contrat de concession, elle doit se soumettre aux règles qui régissent la procédure de l'octroi des concessions.

Les sociétés mixtes peuvent être créées ou d'après le Code soviétique, en U.R.S.S., ou à l'étranger, d'après la loi locale dans les formes de société par actions ou de société à responsabilité limitée.

Si on observe les faits, il faut constater que dans la pratique les grands espoirs que le Gouvernement des Soviets avait fondés sur le rôle des sociétés mixtes dans le domaine du commerce extérieur et de la collaboration des capitalistes étrangers, n'ont pas été réalisés. Il n'existe actuellement presque pas de sociétés mixtes.

Une autre observation : même à l'époque où il existait un certain nombre de sociétés mixtes, dans l'immense majorité des cas, ces sociétés avaient été formées non pas conformément à la loi soviétique, mais conformément à la loi *étrangère*. Ce sont des sociétés étrangères où les organes de l'Etat soviétique participent en tant que fondateurs ou actionnaires, de telle manière qu'au point de vue juridique elles ne peuvent être envisagées comme des sociétés mixtes *stricto sensu*, mais comme sociétés ordinaires, avec participation d'une personne morale étrangère (v. *infra*, p. 246 suiv.).

APPENDICE

Liste des principaux organes de l'Etat qui se livrent spécialement aux opérations du commerce extérieur¹

Les comptoirs d'exportation et d'importation

1. *Soyouzmetimport.* — Comptoir des Métaux (exportation de minerais de manganèse, d'amiante, de magnésie, de minerai de fer, de chrome, des apatites ; Importation des métaux).
2. *Soyouzpromexport.* — Comptoir pour l'exportation des produits industriels (industrie chimique, caoutchouc, textiles, électricité).
3. *Soyouzogleexport.* — Comptoir pour l'exportation des charbons (surtout l'exportation de l'antracite du Donetz).
4. *Mineralsilicatexport.* — Comptoir pour l'exportation des minéraux, silicates et allumettes.
5. *Koverkoustexport.* — Comptoir pour l'exportation des produits d'artisanat (pierreries, meubles, jouets, maroquinerie, textiles).
6. *Tabac-Lechtechsyrie.* — Comptoir pour l'exportation du tabac et de l'herboristerie (Tabacs, cigarettes, herboristerie).
7. *Plodexport.* — Comptoir pour l'exportation des fruits.
8. *Ryboconservexport.* — Comptoir pour l'exportation des poissons et des conserves.
9. *Raznoexport.* — Comptoir pour l'exportation des peaux, cuirs et articles divers.
10. *Soyouzprodexport.* — Comptoir pour l'exportation des produits alimentaires.
11. *Exportchleb.* — Société Anonyme d'exportation des céréales.
12. *Exportlen.* — Société Anonyme Lin et Chanvre.
13. *Neftesyndicat.* — Syndicat des pétroles.
14. *Soyouzpouchnina.* — Syndicat des fourrures.
15. *Sowafgantorg.* — Comptoir pour le commerce avec l'Afghanistan.
16. *Sowmongoluworg.* — Comptoir pour le commerce avec la République de Mongolie et Tuwi-Arat.
17. *Sowssinjtorg.* — Comptoir pour le commerce avec la Chine Occidentale (Ssinjtsjan).

1. Cf. *Ostwirtschaft*, 1934, n° 5, p. 71 et annonces offic. de la R.C. de Paris, dans la *Rev. Ec. de l'U.R.S.S.*, 1934 et à la Foire de Paris.

Comptoirs centraux d'importation

1. *Machinoimport*. — Comptoir pour l'importation des machines (récemment créé, en 1933, par la fusion de cinq comptoirs d'importation qui existaient jusqu'alors).
2. *Stankoimport*. — Comptoir pour l'importation de l'outillage pour les usines.
3. *Technopromimport*. — Comptoir pour l'importation des produits techniques et industriels.
4. *Soyouzintorgkino*. — Comptoir pour l'importation du matériel photographique et chimique¹.

Section II
ORGANES DU COMMERCE EXTÉRIEUR (suite)
ORGANES NON-ÉTATIQUES
Les Coopératives

Parmi les organes économiques, non étatiques, qui ont joué ou jouent encore actuellement un rôle important dans les opérations du commerce extérieur, une place spéciale appartient aux coopératives russes. Les Unions de coopératives de consommation, le Centrosyouz et le Selskosyouz notamment, jouent encore, même après la réforme de 1930 et la création des comptoirs centraux d'exportation et d'importation, un certain rôle, toutefois moins important qu'avant cette réforme.

Il est intéressant de noter que les Unions coopératives, le Centrosyouz notamment, ont joué un rôle tout particulier dans l'histoire des relations commerciales du Gouvernement des Soviets avec les pays étrangers. En effet, c'est par l'intermédiaire du Centrosyouz que le Gouvernement des Soviets a pris pour la première fois contact avec la plupart des pays européens. Ce n'était pas comme représentant du Gouvernement des Soviets, mais en tant que représentant du Centrosyouz que Krassine engagea, en 1920-21, les négociations commerciales avec différents gouvernements, dont le gouvernement anglais.

La condition spéciale et privilégiée des coopératives en U.R.S.S., peut être expliquée en premier lieu par des raisons d'ordre historique.

1. V. aussi la liste des organes de l'Etat pour le Transport et les assurances, *Ostwirtschaft*, loc. cit.

Depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement soviétique prit une série de mesures favorisant le développement des coopératives. A un moment donné, dans la période du communisme militaire en 1919-1921, les organisations coopératives ont pris un caractère nettement étatique, soumis aux règlements spéciaux et dont toute la population russe devait obligatoirement faire partie. La N.E.P., amena l'émancipation des coopératives de l'Etat. Cependant, elle ne fut jamais complète. Comme le dit un auteur soviétique « la coopérative n'est pas hors de l'Etat, mais elle agit parallèlement et avec lui pour le développement des forces productrices du pays »¹.

Les raisons historiques ne peuvent cependant donner qu'une explication partielle du rôle très important des coopératives, une des forces maîtresses de l'organisation économique en U.R.S.S.

Ce rôle s'explique aussi et surtout par une autre raison, par la tendance du Gouvernement des Soviets à favoriser le développement des formes collectives de l'organisation économique.

Au point de vue de leur statut juridique, les organisations coopératives sont des groupements libres, fondés par des citoyens de l'U.R.S.S., qui ont le droit de suffrage aux Soviets locaux. Ces groupements sont régis par des statuts établis d'après les formes légales.

Elles ont les droits des personnes juridiques. Les organisations coopératives occupent une situation privilégiée parmi les organes commerciaux non étatiques. Leurs droits sont beaucoup plus larges que ceux des personnes physiques et morales privées ordinaires. Leur condition juridique se rapproche nettement de celle des organes de l'Etat.

Les coopératives sont de différentes espèces. Ce sont des sociétés coopératives de consommation, des « sociétés coopératives de production », des « coopératives agricoles », « de production et de crédit », des « sociétés d'artisans » etc.

Dans le domaine du commerce extérieur, ce sont les coopératives de consommation qui exercent leur activité sur les marchés étrangers.

Les produits d'exportation des coopératives de consommation sont à peu près les mêmes que ceux exportés par les organes de l'Etat, soit : lin, fourrures, crin, soie de porcs, blé, œufs et autres produits agricoles.

Les achats à l'étranger portent surtout sur les objets de consom-

1. La tutelle de l'Etat sur les coopératives se manifeste notamment par la tendance et les obstacles que l'Etat met pour empêcher la collaboration au sein des coopératives des éléments « non prolétaires » et leur participation aux élections des organes des coopératives. Evtichieff, *Droit administratif*, p. 236, § 15.

mation de première nécessité : petit outillage agricole, thé, toutes sortes de tissus, différents produits chimiques, etc.

Les coopératives ont une situation privilégiée par rapport aux organes non étatiques, aussi bien à l'intérieur du pays, qu'en dehors de l'U.R.S.S. Par plusieurs décrets, elles sont autorisées, malgré le monopole de l'Etat, à exporter leur production et à faire des achats à l'étranger pour leurs besoins.

Pour faciliter leurs opérations à l'étranger, les coopératives de l'U.R.S.S., ont créé leur propre système bancaire à l'étranger.

Le Centrosoyouz. — Parmi les Unions coopératives, le Centrosoyouz (Union Centrale des coopératives de l'U.R.S.S.) occupe une place de premier plan dans le domaine du commerce extérieur.

C'est à cette Union la première, parmi les autres Unions coopératives, que le Gouvernement des Soviets avait accordé le droit d'effectuer les opérations sur les marchés extérieurs.

Le Centrosoyouz existe depuis 1898. Déjà avant et pendant la guerre il menait très activement le commerce d'exportation et d'importation avec les pays étrangers.

Après la suppression de son activité pendant la guerre civile, cette Union prend, vers 1922, une importance considérable dans la vie économique de l'U.R.S.S.

La guerre civile coupa net le développement de ce commerce. Le Congrès international des coopératives qui se réunit à Bâle en août 1921, avait reconnu l'Union des coopératives soviétiques comme membre de l'Union Internationale des coopératives. Les représentations à l'étranger de l'ancien Centrosoyouz prérévolutionnaire se fondirent, d'autre part, avec le Centrosoyouz soviétique de Moscou¹.

Sa condition sur le marché extérieur est réglementée par l'ordonnance du V.T.S.Y.K. du 13-3-1922 sur le commerce extérieur².

Conformément à cette ordonnance, le Centrosoyouz a le droit de réaliser la marchandise en accord direct avec les associations coopératives à l'étranger, sous le contrôle général et la coordination du Vniechtorg.

Il a le droit d'avoir ses propres filiales à l'étranger, qui doivent aussi travailler sous le contrôle du Vniechtorg.

Conformément à la circulaire du Vniechtorg, adressée aux Représen-

1. *Vie économique des Soviets*, n° 84, p. 7 et l'art. de Popoff, *Ibid*, n° 39, p. 14.

2. V. Tchelzov, *Encyclopédie d'export. soviét.*, p. 83. et suiv.

sentations Commerciales à l'étranger du 21 août 1922 n° 6262, le Centrosouyouz a le droit d'entrer en rapports directs avec les firmes et entreprises fondées au cas où l'opération dont il s'agit présente certains avantages particuliers pour le Centrosouyouz.

Le Centrosouyouz a installé ses comptoirs à Londres, Paris, Berlin, New-York, Riga, Reval, Prague, Kharbine, Shanghai et Constantinople.

Il a ses propres banques, il dispose à Londres de la Banque Centrale pour l'étranger, « The Moscow Narodny Bank Ltd », qui a un capital d'un million de livres sterling. Des succursales de cette banque ont été ouvertes à Paris et Berlin. A Riga il existe une banque nommée Transibank. Toutes ces banques sont étroitement liées avec la Banque Centrale de Moscou et desservent avant tout les organisations coopératives.

Selskosouyouz¹. — Parmi d'autres Unions de coopératives qui jouent un rôle dans le commerce extérieur, il faut indiquer, en premier lieu, l'Union des coopératives agricoles, le Selskosouyouz.

De même que le Centrosouyouz, le Selskosouyouz a ses comptoirs dans les principaux centres de l'étranger. Appelé à satisfaire les besoins des populations rurales, le Selskosouyouz importe et exporte principalement des produits et des articles fournis ou consommés par ces populations. Les achats du Selskosouyouz portent surtout sur les instruments agricoles, les ustensiles, les engrais, etc.

CONDITION DES ÉTRANGERS EN U.R.S.S.

RÉGIME DES CONCESSIONS. FIRMES ÉTRANGÈRES².

BIBLIOGRAPHIE. — *Admission des spécialistes étrangers.* La situation du personnel technique des mines, *Informations Sociales*, vol XXVI, n° 5, 1928 Genève; BOGOLEPOV (A.A.), *Die Rechtstellung der Ausländer in Sowjetrussland*, Berlin, 1927, p. 194; ENRICO CATELLANI, *La nuova legislazione russa e la condizione degli stranieri*, Venise, 1927, p. 110; *Documents sur la condition des étrangers, la nationalité et les conflits de lois* (Clunet, 1925, p. 547-577 et 1927 pp. 526-542); EGORIEFF, LASCHKÉVITCH, PLOTKINE et ROSENBLUM, *Condition juridique des étrangers en U.R.S.S.*, (documents systématisés avec commentaires), Moscou, 1927, p. 592, XLII (en russe); JERAMEC, *Le monopole du commerce extérieur en Russie soviétique économique de l'U.R.S.S.*, Léninegrad, 1925, p. 119 (en russe); KISCHKINE (S.), *La citoyenneté soviétique*, Moscou, 1925, p. 96 (en russe); KORETZKY (Prof.), *Etudes du droit international économique*, Kharkov, 1928; KOROVINE, *Le droit international de la période intermédiaire*, Moscou-Pétrograd, 1924, p. 139 (en russe); KRYLOV (S.), *Droit*

1. Cf. *Vie économique*, n° 84, p. 7.

2. Cf. STOUPNITZKY, *Etude précitée dans le Répertoire de droit interne.*

international privé, éd. « Priboï », 1930, pp. 102-110; KsANDROW, *Ausländische Konzessionen in der U.d.S.S.R.*, (Aus der Volkswirtschaft der U.d.S.S.R., 1927, Heft 21-22, S., 73); LANDAU (B.), *Le droit de concessions de l'U.R.S.S.*, Moscou, 1925, p. 75 (en russe); *Même auteur*, *Die Konzessionen in Sowjetrußland*, « Ostrecht », 1926, n° 5, S., 478-489; LEVINE (D.), *Condition juridique des étrangers dans la R.S.F.S.R.*, Moscou, 1923, p. 78 (en russe); MAKAROV (A.), *Die Rechte der Ausländer in der Union des S.S.R.*, (Richlers russische Monographien, Erfurt, 1925); *Même auteur*, *Staatsangehörigkeit in Sowjetrußland* (Ostrecht, 1926, n° 1, S., 3-34); MAKAROV (A.), *Condition juridique des étrangers en U.R.S.S.*, Moscou, 1924, p. 52 (en russe); MAURACH, *Die Rechtstellung der Ausländer in der U.d.S.S.R.*, Breslau, 1927, (juristische Dissertation); NESTEROFF, *La situation juridique des étrangers en Russie des Soviets et le régime des concessions* (Revue de droit international privé, n° 4, 1926, et n° 1, 1927); PERETERSKI, *Etudes sur le droit international privé*, Moscou, 1925, p. 141 (en russe); PETCHORINE (D.), *Questions concernant la condition des Russes en France et celle des étrangers (spécialement Français) en U.R.S.S.*, Paris, 1929, p. 296; RAEVITCH (S.), *Droit international privé*, Ed. de l'Acad. Communiste, 1934, p. 107-118 (en russe); STOUPNITZKY (A.), *Droit international privé soviétique*, *Condition des étrangers*. Répertoire de droit intern., t. VII, p. 83 et suiv.; *Même auteur*, *Statut civil des étrangers*. *Traité de droit civil et commercial des Soviets*. (Eliachévitch, Noldé, Tager et autres). Paris, 1930, t. I, pp. 283 et suiv.; U.R.S.S., *Annuaire politique et économique*, Moscou, Litisdat, 1927, p. 468; ZAIZEFF (L.), *The legal position of foreigners in Soviet Russia*, (Michigan Law Review), V.XXIX, n° 5, 1926; *Même auteur*, *Die rechtliche Stellung der Ausländer in Sowjetrußland*, (Archiv. für zivilistische Praxis), 1925, Bd. IV, Heft, 2, Seite, 233-239. Adde: W. BUTKOVSKI, *Les concessions étrangères dans l'économie russe*, (V. Narodnom chosjaïstve), Moscou 1928, 123 p. (R.); M. HWANG JEN, *Le régime des concessions en Russie soviétique*, thèse, Paris, 1929.

Les sources des droits des étrangers en U.R.S.S.

La loi. — La loi générale n'a qu'une importance extrêmement limitée dans la réglementation des droits des étrangers en U.R.S.S. Les dispositions législatives visant spécialement les étrangers sont peu nombreuses et rédigées en formules assez générales et vagues (v. art. 8 de la loi d'introduction).

L'étude de cette question présente, sur le terrain de la législation soviétique, certaines difficultés. L'Etat soviétique n'est pas un Etat uni. C'est un Etat fédéré qui est constitué par l'Union de plusieurs Républiques. Chacune de ces Républiques fédérées jouissant d'une autonomie législative, à côté de la législation fédérale, il existe une législation *républicaine*. La compétence respective de ces deux législations n'est pas bien coordonnée.

A. *Législation fédérale.* — D'après l'art. 1 de la loi organique de l'Union du 29 janvier 1924, « la législation fondamentale, dans le domaine du droit de cité fédératif, et en ce qui concerne les droits des étrangers, rentre dans la compétence des organes supérieurs de l'Union ». Actuellement encore il n'existe presque pas de lois fédérales visant la condition des étrangers. Indiquons cependant le « Règlement sur le droit de cité de l'U.R.S.S. » de 1931 (Sob. Zak. 1931

n° 29, art. 196), qui a trait, en certains points, aux droits des étrangers ; indiquons aussi parmi les textes de caractère administratif, l'Ordonnance du Comité Central Exécutif de l'U.R.S.S., du 5 juin 1925, sur les conditions d'admission et de sortie des ressortissants étrangers. Il est à noter que la tendance actuelle est plutôt à l'extension de la compétence fédérale.

B. Législation républicaine. — Parmi les législations des différentes républiques faisant partie de l'Union, le rôle le plus important appartient dans le domaine législatif à la législation de la République russe (« R.S.F.S.R. »), les Codes civils des autres Républiques reproduisent dans la plupart des cas presque intégralement les dispositions du Code civil de la R.S.F.S.R.

Bornons-nous donc à indiquer les dispositions des Codes de la R.S.F.S.R., ayant pour objet la condition des étrangers : le texte fondamental est l'art. 8 de la loi d'introduction. Il faut noter aussi l'art. 7 du Code de Procédure civile, les art. 4 et 5 du Code pénal¹ et les art. 160 et 178 du Code d'Instruction criminelle, etc².

Il faut ajouter aux textes législatifs, une série de décrets, d'ordonnances, d'institutions, etc., qui ont, sous des dénominations différentes, la portée de véritables actes législatifs. Beaucoup de ces actes du Pouvoir central contiennent des règles concernant la condition des étrangers.

La jurisprudence. — La jurisprudence joue, dans ce domaine, un rôle peu important. Les décisions judiciaires concernant les droits des étrangers sont extrêmement rares³.

Admission des étrangers sur le territoire de l'U.R.S.S. — L'accès des étrangers sur le territoire de l'U.R.S.S. est réglementé d'une façon très stricte. On peut dire qu'en général, l'Etat soviétique reste un Etat presque fermé.

Il existe une réglementation uniforme pour tout le territoire de l'Union.

1. V. Texte du Code pénal de la R.S.F.S.R. du 1^{er} oct. 1933. Trad. Patouillet, dans la collection « Les Codes de la Russie soviétique », Paris, 1935.

2. Dans la législation de certaines Républiques fédérées on trouve une codification de règles sur la condition des étrangers, notamment dans la législation de la République d'Ukraine et de la Russie Blanche des « Statuts sur les étrangers » datant de 1922. Le statut sur les étrangers « de la République d'Ukraine du 28 mars 1922 est remplacé maintenant par l'Ordonnance du Comité Exécutif de la République, en date du 13 mai 1926 » sur « le droit de cité et les étrangers », modifiée à son tour par l'Ordonnance du 10 nov. 1926 (Malitzki, *Code civil annoté*, p. 17).

3. V. notamment une décision relevée par M. Raevitch *op. cit.*, p. 111 citant Bulletin de la Cour suprême de l'U.R.S.S. 1925, n° 1, p. 24.

Passeports. — Pour avoir le droit de pénétrer sur le territoire de l'U.R.S.S. et d'y séjourner, il faut, d'une manière générale, sauf les modifications apportées par les traités, que l'étranger présente son passeport national muni d'un visa *individuel*, provisoire en principe, nécessaire pour chaque personne âgée de plus de 16 ans. L'autorité chargée de la délivrance du visa est déterminée par le règlement : ce sont les Représentations diplomatiques ou consulaires de l'U.R.S.S., à l'étranger, ou les « Délégations plénipotentiaires » etc., agissant en vertu d'une délégation du Commissariat aux Affaires étrangères de l'U.R.S.S.

Le visa ne peut être accordé en principe, sauf le visa diplomatique ou celui destiné au personnel des Représentations étrangères, que pour un délai très court. Une fois ce délai passé, l'étranger doit quitter le territoire de l'Union, si une prolongation ne lui est pas accordée. Le règlement ne fait exception qu'en faveur des personnes ayant obtenu des concessions sur le territoire de l'Union, des représentants des firmes étrangères ayant le droit de faire des opérations sur le territoire de l'U.R.S.S.

La loi soviétique prévoit des sanctions pour l'infraction aux règles sur l'admission des étrangers sur le territoire de l'U.R.S.S.

D'autre part, son expulsion reste toujours possible.

Le séjour des étrangers en U.R.S.S. — Le séjour des étrangers sur le territoire de l'Union est soumis à un régime sévère et à une réglementation détaillée. Les conditions de séjour ne sont pas réglées d'une façon uniforme sur tout le territoire de l'U.R.S.S. Il existe à ce sujet toute une série de règlements, circulaires, etc.

La sortie des étrangers de l'U.R.S.S. — La sortie du territoire de l'Union n'est pas complètement libre. Si l'étranger n'a pas de visa aller et retour, il doit obtenir le visa de retour. Ce visa est délivré : aux personnes munies d'un passeport diplomatique, par les organes centraux de l'Union et, aux étrangers ordinaires, par les organes administratifs locaux. Ce visa peut être refusé en cas de non paiement d'impôts et de taxes, ou dans le cas de l'ouverture, contre l'étranger, d'une procédure d'instruction.

L'infraction à ces règles est punie au même titre que l'infraction aux règles d'accès des étrangers sur le territoire de l'Union.

Droits dont jouissent les étrangers d'après les dispositions législatives. — *Observations générales.* — Le trait caractéristique

de la législation soviétique est le traitement inégal des étrangers. La législation soviétique est une législation de classe, classe dominante des ouvriers et des paysans, et comme telle, elle fait une grande distinction entre l'étranger travailleur et non travailleur.

Il faut indiquer aussi que l'ordonnance du V.T.S.Y.K., et du Conseil du Commissaire du Peuple du 3 septembre 1926 a établi une autre distinction entre les étrangers « domiciliés » et « non domiciliés » en U.R.S.S., entre ceux qui ont une résidence permanente en U.R.S.S., et ceux qui n'ont qu'une résidence temporaire. L'étranger domicilié conformément à l'art. 2 de l'ordonnance, est celui qui réside « légalement » en U.R.S.S., et qui exerce au moins pendant dix-huit mois sur le territoire de l'U.R.S.S., une activité commerciale, industrielle, artisanale, ou toute autre activité qui n'est pas défendue par une loi. La loi n'indique pas cependant quelle est la différence entre la situation d'un étranger, « domicilié » et non « domicilié »¹.

Condition juridique des étrangers travailleurs. Capacité civile. Droits politiques. — Le principe de situation tout à fait privilégiée des travailleurs est conforme à l'esprit de la législation soviétique. Pour la première fois il a été proclamé par l'art. 20 de la Constitution de la R.S.F.S.R., qui stipule : « Partant de la solidarité des travailleurs de toutes les nations, la R.S.F.S.R. accorde la totalité des droits politiques des citoyens russes à des étrangers demeurant sur le territoire de la république russe pour y travailler s'ils appartiennent à la classe ouvrière ou paysanne qui n'exploitent pas le travail d'autrui ». Le même principe est proclamé par l'art. 30 de la Constitution de la République de l'Ukraine et par l'art. 11 de la Constitution de l'Azerbeïdjan.

Le même principe a été proclamé dans l'art. 6 du règlement du droit de cité fédératif de 1931 (Sob. Zak, 1931, n° 29 art. 196) qui stipule que « les citoyens étrangers ouvriers et paysans, demeurant sur le territoire de l'U.R.S.S. pour y travailler jouissent de tous les droits politiques des citoyens de l'U.R.S.S. ».

Il faut conclure *a fortiori* et c'est l'opinion unanime de la doctrine en U.R.S.S., que les étrangers travailleurs ont la même capacité civile, les mêmes droits privés que les citoyens de l'U.R.S.S.². D'ail-

1. Cf. KRYLOV, *Droit intern. privé*, p. 109.

2. Cf. notre étude dans le *Répert. de droit intern.* précité ; V. aussi : MAKAROV, *Condition juridique des étrangers en U.R.S.S.*, Moscou, 1924, p. 52 (R.) ; PERETERSKI, *Etudes de droit international privé* (R.) ; *Capacité civile des étrangers* [*Hebdomadaire de la justice soviétique*, 1924, n° 18] ; KARASS, *Les concessions en droit soviétique* [*Droit soviétique*, 1925, n° 2, pp. 30-50].

leurs ce point de vue a eu, à maintes reprises, une confirmation officielle. Il suffit de citer un exemple, à savoir l'interprétation par le Comité central exécutif de l'U.R.S.S., de l'art. 9 du Code Agraire sur le droit de « l'usufruit travailleur ». Des doutes ayant surgi quant à l'application de cet article aux étrangers travailleurs, le Comité central exécutif a confirmé que l'article en question s'appliquait bien aux travailleurs étrangers.

Il est certain que ce principe reste en vigueur, théoriquement tout au moins, même maintenant, même au moment de la mise en application du deuxième plan quinquennal et « après la liquidation des éléments capitalistes en U.R.S.S. »¹.

Si, au point de vue théorique, l'étranger travailleur a une situation tout à fait privilégiée, nous faisons des réserves quant à la portée pratique de ce principe, étant donné que l'accès des étrangers-travailleurs sur le territoire de l'U.R.S.S., n'a pas pris un développement considérable, l'immigration n'ayant pas jusqu'à ce dernier temps été favorisée par le Gouvernement des Soviets.

Condition juridique des étrangers non-travailleurs. Condition des personnes physiques. — *Observations préliminaires.* — *Sens du terme « capacité civile d'un étranger » en législation soviétique.* — La doctrine et la législation soviétiques comprennent ce terme dans un sens assez spécial, notamment dans le sens qui résulte de la combinaison de l'art. 5 du Code civil — texte général sur la capacité civile, — avec l'art. 4, al. A de l'Ordonnance du Comité central exécutif pan-russe et du Conseil des Commissaires du Peuple, sur l'organisation du Comité principal des concessions, suivant lequel « l'application du capital étranger à l'activité économique, industrielle et commerciale nécessite une autorisation spéciale ».

Dans ces conditions, le sens du terme « capacité civile » diffère ici du sens ordinaire de cette notion dans les autres législations : d'un côté, il faut ranger dans les droits civils certains droits publics, et d'un autre côté, ne sont pas comprises parmi les droits dont l'ensemble constitue la capacité civile d'un étranger, des catégories spéciales de droits : les droits « économiques » et ceux qui se rattachent à l'application du capital étranger.

Les étrangers ordinaires, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent se prévaloir ni d'un traité, ni d'une concession, ont-ils la même capacité civile que les citoyens de l'U.R.S.S., ou plus exactement, le principe

1. Cf. Raevitch, *Droit international privé*, p. 107.

d'assimilation des étrangers aux nationaux quant à leur capacité civile, est-il proclamé par la législation soviétique ?

L'étude de la doctrine soviétique nous amène à cette constatation que conformément à l'opinion quasi-unanime de la doctrine soviétique, les étrangers non-travailleurs ont en principe les mêmes droits que les citoyens soviétiques ; autrement dit, d'après la doctrine, le principe d'assimilation des étrangers aux citoyens soviétiques existe.

Cette opinion de la doctrine est fondée sur l'interprétation de l'art. 8 de la loi d'introduction du Code civil.

L'art. 8 de la loi d'introduction du Code civil, qui est le texte fondamental en cette matière, stipule que :

« Les droits des citoyens des Etats étrangers avec lesquels la R.S.F.S.R., a conclu tel ou tel accord sont réglés par ces accords. »
 « En tant que les droits des étrangers ne sont pas prévus par les accords avec les Gouvernements correspondants et par des lois spéciales, les droits des étrangers à la libre circulation sur le territoire de la R.S.F.S.R., au choix d'une profession, à l'ouverture et à l'acquisition d'entreprises commerciales et industrielles, à l'acquisition de droits réels sur des constructions et des lots de terrain, peuvent être limités par ordonnance des organes centraux compétents du Gouvernement de la R.S.F.S.R., d'accord avec le Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères ».

Etant donné que la forme de cet article et sa rédaction sont très défectueuses, sa terminologie est quelque peu impropre et peu juridique (« tel ou tel accord »), son interprétation a soulevé plusieurs difficultés.

La lecture de cet article amène tout de suite à la constatation qu'aucune proclamation *directe* du principe de pleine capacité civile des étrangers ordinaires ne se trouve dans le texte même. Le texte, tel qu'il est, est muet au sujet de l'existence de ce principe.

Admettons un instant le point de vue de la majorité de la doctrine. Supposons que l'al. 2 de l'art. 8 ait une interprétation extensive. A quel résultat une telle interprétation nous amènera-t-elle ? Nous devons aboutir à la conclusion que la situation des ressortissants des Etats avec lesquels l'U.R.S.S. a conclu des traités est pire que celle des étrangers qui ne peuvent se prévaloir d'un traité. Cela revient à dire, en effet, que l'étranger qui peut se prévaloir d'un traité verra ses droits limitativement déterminés par celui-ci (al. 1), tandis que l'étranger qui ne peut pas se prévaloir d'un traité, aura la pleine capacité civile (al. 2), ce qui semble incompréhensible et illogique.

Il semble en résumé, qu'on ne peut pas déduire du texte de l'art. 8 de la loi d'introduction, l'existence en législation soviétique du principe d'assimilation des étrangers aux nationaux. On peut constater que la législation soviétique reste muette quant à l'existence du principe en question¹.

Droits économiques des étrangers non-travailleurs dont l'activité économique ne tombe pas sous l'acception « application du capital étranger ». — On a déjà appelé l'attention sur le sens spécial du terme « capacité civile » en législation soviétique : « les droits économiques », les droits à l'activité économique ne tombent pas, d'après la terminologie soviétique, sous le sens « capacité civile ».

D'autre part, toute activité d'un étranger qui peut être considérée comme constituant l'application du « capital étranger » est subordonnée à une autorisation spéciale du Gouvernement, donnée sous forme d'un contrat de concession, ou autre.

Sphère de l'activité économique libre d'un étranger non-travailleur. — On touche ici au point très controversé de la doctrine. Il n'y a pas de texte spécial déterminant les limites de cette libre activité. D'une manière générale, ces limites sont très étroites ; elles sont tracées par les art. 54 et 55 du Code civil, d'après lesquels l'étranger ne peut créer et exploiter que des entreprises (commerciales et industrielles) « qui occupent des ouvriers salariés dont le nombre n'excède pas les chiffres prévus par les lois spéciales », c'est-à-dire des entreprises de petite industrie et du petit commerce.

Condition juridique des personnes morales. — La législation soviétique est très laconique sur la condition des personnes morales étrangères en U.R.S.S.

Conformément aux tendances générales de la législation, les sociétés commerciales étrangères ne peuvent fonctionner en Russie soviétique comme personnes juridiques que si elles ont été reconnues comme telles, et dans les limites que le Gouvernement leur assigne.

La remarque I de l'art. 8 de la loi de l'introduction stipule que « Les sociétés par actions étrangères, les sociétés ordinaires, etc. étrangères n'acquièrent le droit à la personnalité juridique dans la R.S.F.S.R., que par une autorisation spéciale du gouvernement ».

Cette règle énoncée par la remarque I de l'art. 8 ne vise que les personnes morales à *but lucratif*. Quant aux conditions de leur activité en U.R.S.S., elles ne peuvent l'exercer qu'en vertu d'une autorisation spéciale (v. *infra*, p. 112).

1. Cf. notre étude précitée.

La remarque II de l'art. 8 soulève une question : celle sur le droit à la protection judiciaire, se rattachant à la condition de la personne morale étrangère qui n'a pas reçu l'autorisation d'effectuer des opérations en U.R.S.S. Conformément à ce texte : « Les personnes juridiques étrangères qui n'ont pas l'autorisation d'effectuer des opérations dans la R.S.F.S.R., ne jouissent du droit, à la protection judiciaire dans la R.S.F.S.R., pour les prétentions surgies hors du territoire de la R.S.F.S.R. et visant des défendeurs domiciliés sur son territoire que sur les bases de réciprocité ».

Le Code civil reste muet quant à la condition d'une personne morale à but *non lucratif*. La condition des personnes morales « qui ne poursuivent pas de buts lucratifs » est réglée, en général, par l'ordonnance du Comité central exécutif du Conseil du Commissariat du Peuple de la R.S.F.S.R., du 3 août 1922 et par l'ordonnance du Comité central exécutif de l'U.R.S.S., du 13 mai 1924 qui n'autorise la création des personnes morales à but non lucratif qu'en vertu d'une autorisation spéciale. Ce régime s'applique nécessairement aussi aux personnes morales étrangères. (Cf. *Encyclopédie juridique*, fascicule 3, p. 204).

Régime spécial de l'activité économique des étrangers tombant sous l'acception « application du capital étranger ».

Notions générales. — *Observation préliminaire.* — Nous avons déjà indiqué (v. *supra*, p. 108) que « les droits économiques » ne tombent pas, d'après la terminologie traditionnelle soviétique, sous l'acception « capacité civile d'un étranger non travailleur ». Parmi ces droits économiques une catégorie doit être mise à part, celle qui tombe sous l'acception *application du capital étranger*.

L'introduction du capital étranger, son application à l'exploitation suivant le mode capitaliste dans l'Etat *ouvrier-paysan* constitue en lui-même une anomalie.

Une telle activité d'un capitaliste étranger se présente nécessairement pour le pouvoir soviétique sous un double aspect : d'une part, c'est un *collaborateur* qui est appelé à lui venir en aide et à concourir, avec ses capitaux, au redressement économique du pays. D'autre part, cependant, le capitaliste étranger reste, pour le pouvoir soviétique, un ennemi politique, son *ennemi de classe*. Le contrat de concession avec un étranger reste pour le pouvoir soviétique une convention avec son ennemi de classe — le capitaliste étranger — dans le but du rétablissement des forces productrices de l'Etat prolétarien

et n'est pour le Gouvernement des Soviets qu'une nouvelle forme de guerre avec le monde capitaliste. Dans le régime d'application du capital étranger en U.R.S.S., cette dernière note prédomine¹.

Deux principes dominent tout le régime d'admission et d'application du capital étranger en U.R.S.S. :

1° L'application du capital étranger n'est admise qu'en vertu d'une autorisation spéciale du Gouvernement, accordée sous la forme d'un contrat de concession ou sous une autre forme moins formaliste que ce contrat ;

2° L'application du capital étranger est soumise à un contrôle sévère.

Premier principe : L'application du capital étranger n'est admise qu'en vertu d'une autorisation spéciale du Gouvernement, accordée dans un contrat de concession, ou sous une autre forme. — Ce principe est essentiel. Il domine tout le problème de l'application du capital étranger en U.R.S.S. Il faut noter, cependant, que ce principe n'est pas énoncé par le législateur en termes formels : il résulte de l'interprétation de l'art. 3, al. a de l'ordonnance du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S., du 21 août 1923, sur l'institution du Conseil principal des concessions. Conformément à cet article, la tâche essentielle de ce Comité est « la direction générale de l'attraction et de l'admission du capital et de l'industrie étrangère en vue d'exercer sur le territoire de l'U.R.S.S. une activité commerciale, ou en général, économique »². La doctrine soviétique interprète cette disposition en ce sens qu'en principe, en dehors du traité, l'activité économique des étrangers en U.R.S.S. et l'emploi du capital étranger sont réglés par un contrat de concession ou, en tout cas, sont soumis à l'autorisation spéciale du Comité principal des concessions.

Le point de vue de la doctrine est nettement confirmé par certaines lois spéciales. On peut indiquer en ce sens l'ordonnance du Comité central exécutif de l'U.R.S.S. du 13 juillet 1923 sur l'exploit-

1. Cf. KARASS, *Les concessions en droit soviétique*, [*Le Droit soviétique*], 1925, n° 2-14, pp. 33 et 36, cf. notre *étude précitée*. Il faut remarquer, qu'avec la liquidation des concessions étrangères en U.R.S.S. (v. *infra*, p. 116), le problème de l'activité des capitalistes étrangers à l'intérieur de l'U.R.S.S. n'a pas de grand intérêt pratique. Sur la liquidation des concessions, v. KRIMMER, *Sociétés des capitaux en Russie impériale et en Russie soviétique*, Paris, 1924, p. 460 et suiv.

2. V. Clunet 1925, p. 583 v. aussi Golchbarg. Code civ. annoté p. 19. Perekterski ouvr. cit. pp. 48 et suiv.

tation minière. Conformément à cette ordonnance, « le droit à l'exploitation minière ne peut être concédé aux étrangers, non plus qu'aux personnes morales étrangères reconnues en U.R.S.S., qu'en vertu d'une autorisation *spéciale* du Conseil des Commissaires du Peuple, accordée dans chaque cas *spécial* ».

La même thèse est confirmée par le décret du Conseil des Commissaires du Peuple de la R.S.F.S.R., sur l'admission des firmes étrangères à l'exercice des opérations commerciales sur le territoire de la R.S.F.S.R.¹, par le décret du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S. du 25 mai 1926 sur l'admission du capital étranger aux travaux de construction, par l'ordonnance du Comité central exécutif du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S. du 18 septembre 1925 (*Recueil des lois*, 1925, n° 73), sur les contrats d'assurances (l'assurance étant le monopole de l'Etat, l'assurance des biens de tout ordre n'est admise dans les Compagnies d'assurances étrangères qu'en vertu d'une autorisation *spéciale* pour chaque contrat), etc.².

Deuxième principe : L'application du capital étranger est soumise en U.R.S.S. à un contrôle sévère et strict. — L'autorisation indispensable à l'admission du capital étranger et à l'exercice de l'activité d'un capitaliste étranger sert de moyen d'assurer le contrôle très rigoureux de cette activité.

Quelquefois — dans la plupart des cas — l'Etat exerce un contrôle sur l'activité économique d'une entreprise, d'une concession, d'une firme, etc., sous la forme directe par des organes spéciaux. (Les firmes étrangères qui travaillent sur le territoire de la R.S.F.S.R., conformément à l'Instruction sur les opérations et les représentations des firmes étrangères dans la R.S.F.S.R., doivent se soumettre... aux règlements et dispositions du Gouvernement concernant le droit, pour l'Etat, de surveiller l'activité des entreprises industrielles et commerciales, la protection du travail et des ouvriers employés dans ces entreprises, etc.) Quelquefois, l'Etat exerce ce contrôle sous une forme indirecte, au moyen de sa participation dans les entreprises.

Les contrats de concessions. — *Généralités.* — La principale forme sous laquelle le capital étranger s'est introduit en U.R.S.S. est le contrat de concession. Le contrat de concession, « un acte

1. V. *infra* p. 118 suiv.

2. V. aussi *infra*, p. 112, l'analyse des conditions de l'activité des firmes étrangères ; cf. à l'ordonnance du 11 mars 1931.

contractuel entre l'Etat et un particulier, en vertu duquel ce dernier obtient le droit d'exploiter une dépendance du domaine public » est destiné depuis la N.E.P. à régir les rapports de l'Etat non seulement avec des étrangers, mais aussi avec des nationaux.

Cependant, la véritable nature et le rôle du contrat de concession en U.R.S.S., ne peuvent être compris sans avoir recours à cette idée que, depuis son origine, le contrat de concession n'était destiné, aux yeux du pouvoir soviétique, qu'à régler les rapports de l'Etat avec un étranger, et qu'après la N.E.P. et même maintenant, sa principale place est non pas dans le domaine des rapports de l'Etat avec ses nationaux, mais surtout avec l'étranger.

Malgré l'importance attachée par le Gouvernement des Soviets au contrat de concession, comme principal procédé pour attirer les capitaux étrangers, il n'existe pas de réglementation générale sur le contrat en question. Sauf un texte général, la remarque de l'art. 55 du Code civil, toutes les dispositions se rattachant au droit de concession peuvent être divisées en trois catégories.

D'une part, ce sont les actes ayant un caractère général, mais qui n'ont qu'une valeur simplement déclarative.

D'autre part, ce sont les actes qui règlent la procédure de l'octroi d'une concession en général.

Enfin, une troisième catégorie renferme les actes établissant les conditions d'octroi des concessions dans une branche de l'activité économique déterminée.

La conception juridique de concession comme contrat individuel, *dérogatoire au droit commun* et la préférence marquée du Gouvernement des Soviets à employer ces contrats comme méthode de solution du problème des capitaux étrangers, font de ceux-ci la principale source des droits des étrangers.

Historique. — La première période de l'histoire du contrat de concession commence en 1918 avec le premier Congrès des Soviets de l'Economie Nationale appelé à discuter les moyens d'attirer les capitaux étrangers (v. Labry, *Une législation communiste*, Paris 1920, p. 168). Conformément aux décisions de ce Congrès, des pourparlers furent engagés en vue d'organiser deux grands trusts — dans l'Oural et au Sud — avec la participation des capitaux étrangers. La conception même de la concession n'était pas, à ce moment-là, nettement définie, au point de vue juridique. En tout cas, le contrat n'avait pas encore, aux yeux du législateur, le caractère dérogatoire au droit commun.

La deuxième phase de l'histoire de la législation des concessions correspond à la liquidation de la guerre civile et à l'accroissement

des besoins de capitaux pour arrêter le chaos économique ; elle est marquée par le décret du 23 novembre 1920 sur les conditions économiques et juridiques des concessions. En lisant le texte de ce décret on se rend bien compte que le contrat de concession, qui a pris dès lors le caractère d'un contrat dérogatoire au droit commun, était destiné aux yeux du législateur à régir les rapports de l'Etat avec l'étranger : le décret est promulgué pour résoudre le problème « du concours des forces techniques et des moyens matériels des Etats industriels » ; plus loin, le décret précise que le rétablissement économique de la Russie peut être accéléré au moyen de l'appel des organisations communales *étrangères*, des entreprises privées, des sociétés par actions, des organisations ouvrières *d'autres pays*, dans le but d'exploiter les richesses naturelles de la Russie. Le but de ce décret est de faire connaître « les conditions économiques et juridiques suivant lesquelles peuvent être conclus les accords avec des sociétés et organisations industrielles *étrangères* sérieuses et dignes de confiance ».

Depuis la nouvelle politique économique commence la troisième période d'évolution du droit des concessions. A partir de cette époque, le contrat de concession cesse d'être un contrat spécifique destiné à régler seulement les rapports avec les étrangers. Il prend une importance plus générale, et sa nature et ses conditions sont depuis lors déterminées par le Code civil et par la procédure de l'octroi des concessions par l'ordonnance du Conseil des Commissaires du Peuple, du 21 août 1923 (v. *Journal de dr. int.*, 1925, p. 563 et s.) sur l'institution du Comité principal des concessions, et plusieurs autres actes qui régissent l'activité et le rôle de ce Comité.

Les traits caractéristiques du contrat de concession en tant que source des droits des étrangers. — En premier lieu, c'est son caractère politique nettement marqué : « l'octroi d'une concession quelque peu importante à un étranger est toujours un acte politique » (v. Karass, *Dr. sov.*, 1925, n° 2, p. 32) en rapport avec la politique générale du gouvernement et, notamment, avec sa politique extérieure. D'où la centralisation de toutes les directions de la politique des concessions entre les mains d'un organe dont la structure et le rôle accusent nettement son caractère politique ; d'où sa forme d'un contrat bilatéral ; sa portée d'une loi spéciale, son caractère solennel — le contrat de concession doit être contresigné par le Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères.

Considérant la concession comme moyen principal d'attirer le capital étranger, le Gouvernement des Soviets était disposé à accor-

der au capitaliste étranger certaines garanties légales, la garantie, par exemple, contre tout changement du contrat de concession par la volonté unilatérale du gouvernement (art. 6 du décret du 23 novembre 1920), de stipuler la non-intervention de l'Etat dans l'activité économique du concessionnaire, de prendre la responsabilité pour les dommages causés par les organes de l'Etat et ses fonctionnaires, de se soumettre, pour la solution des litiges entre lui et le concessionnaire, à la procédure d'arbitrage, etc. Le Gouvernement des Soviets accorde ordinairement, d'autre part, aux concessionnaires étrangers des privilèges économiques assez importants, leur accorde par exemple des exemptions du régime du monopole du commerce extérieur en autorisant l'importation des matières premières et des devises étrangères en U.R.S.S., ou la réexportation du produit du travail de l'entreprise étrangère de l'U.R.S.S.,

Evolution de la politique des concessions. — Quand on étudie l'évolution de la politique du Gouvernement des Soviets en cette matière, on constate qu'elle est hésitante et sujette aux changements. En général, cette politique n'a pas donné de résultats appréciables.

Un nouvel effort dans le sens du développement des concessions étrangères en U.R.S.S., fut fait par le Gouvernement des Soviets au moment de la mise en application du Plan quinquennal. Le premier Plan quinquennal (1928-1933) prévoyait une large participation du capital étranger à l'œuvre de la reconstruction de l'U.R.S.S. Pour stimuler les capitalistes étrangers à travailler en U.R.S.S., le Gouvernement soviétique élaborait, par les décrets promulgués le 15 septembre 1925, un nouveau programme de concessions et leur nouvelle réglementation, en proposant, notamment aux capitalistes étrangers un nouveau contrat-type pouvant leur assurer des garanties nouvelles¹.

Toutefois, déjà vers 1929, il se produisit un nouveau changement dans la politique du Gouvernement des Soviets qui commença la liquidation des concessions existantes.

Cette politique fut consacrée par le décret du 27 décembre 1930² qui décentralisa le contrôle des concessions et réduisit le rôle du Comité principal des concessions. Depuis cette époque les concessions cessent de jouer un rôle en tant que forme de participation des capitalistes étrangers à la vie économique de l'U.R.S.S.

1. V. Krimmer, *Sociétés des capitaux en Russie impériale et en Russie soviétique* Paris, 1934, pp. 426 et suiv.

2. Sl. Zak, 1931, n° 2, Cf. Krimmer, *op. cit.*, pp. 502 et suiv.

CONDITIONS D'ADMISSION DES FIRMES ÉTRANGÈRES A L'EXERCICE DU COMMERCE EN U.R.S.S.

Les conditions d'activité des firmes étrangères sont réglementées avec beaucoup de détails. Cette question présente un grand intérêt étant donné le sens du terme « firme » en législation soviétique. Sous ce mot la loi comprend une personne, aussi bien physique que morale, ayant une entreprise en vue d'exercer le commerce. « Par firmes étrangères il convient d'entendre — stipule l'art. 1 de l'Instruction sur les opérations des firmes étrangères dans les R.S.F.S.R. et Républiques fédérées, du 12 mai 1923 (*Recueil de lois*, 1923, n° 43, Clunet, 1925, p. 537) : « toute entreprise appartenant à une personne physique ou morale (Société en nom collectif ou en commandite, Société par actions, etc...), fondée en dehors du territoire de la R.S.F.S.R. et des Républiques fédérées et ayant fait régulariser selon les formes juridiques, dans le pays où elle est établie, son droit à l'activité commerciale ».

Conformément à l'art. 1 de l'Ordonnance sur les opérations commerciales des firmes étrangères en R.S.F.S.R. du 11 mars 1931¹, « les organisations étrangères commerciales, industrielles et tous autres groupements économiques (associations et sociétés), ainsi que les particuliers auxquels appartiennent à l'étranger des entreprises commerciales, industrielles et économiques, sont admises à accomplir des opérations commerciales sur le territoire de l'U.R.S.S., et, dans ce but, à ouvrir des représentations, des succursales, etc., *pas autrement qu'avec une autorisation spéciale du Commissaire du Peuple au commerce extérieur* ».

Les firmes étrangères désirant exercer le commerce sur le territoire de l'U.R.S.S., doivent adresser au Commissariat du commerce extérieur, directement ou par l'intermédiaire des représentations soviétiques à l'étranger, une requête avec des renseignements et une documentation sur le caractère de l'entreprise. Dans l'autorisation délivrée par le Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur sont mentionnés les conditions d'opérations commerciales sur le territoire de l'U.R.S.S., le champ d'opérations de l'entreprise et, enfin, la durée de l'autorisation².

L'entreprise où les personnes ayant obtenu cette autorisation

1. R.L. 1931, n° 24, art. 197. Trad. Tager, Clunet, 1934, pp. 229 et suiv.

2. Cette autorisation n'est pas nécessaire quand l'activité d'une entreprise sur le territoire de l'U.R.S.S. se borne uniquement aux pourparlers et à la conclusion de transaction séparés et n'a pas le caractère d'une activité commerciale continue.

doivent entreprendre les opérations permises dans un délai de trois mois, à compter du jour de la délivrance de l'autorisation. Une fois ce délai passé, l'autorisation n'est plus valable.

Dans l'exercice de leur activité les entreprises étrangères doivent se conformer « à toutes les lois en vigueur en U.R.S.S., ainsi qu'à toutes les décisions des organes gouvernementaux ». Elles sont responsables des obligations provenant de leur activité sur le territoire de l'U.R.S.S., « par tous leurs biens où qu'ils soient ».

Le décret interdit « aux institutions, entreprises et organisations gouvernementales, coopératives, sociales, ainsi qu'aux particuliers, de conclure des transactions commerciales sur le territoire de l'U.R.S.S., avec les organes et personnes étrangères qui n'ont pas d'autorisation du Narkomvniechtorg. La conclusion de transactions commerciales avec les organisations et personnes étrangères possédant cette autorisation n'est admise qu'à condition de respecter les lois sur le commerce extérieur ».

Le législateur prévoit enfin les peines pour l'infraction à ces règles. C'est d'abord la nullité des transactions passées avec une entreprise n'ayant pas reçu l'autorisation d'effectuer des opérations commerciales en U.R.S.S.

D'autre part, le législateur interdit, sous peine d'une répression pénale établie pour la violation des lois sur le monopole du commerce extérieur, aux « personnes employées dans des institutions, des entreprises ou des organisations du secteur socialisé d'assumer la représentation de toute organisation ou personne étrangère ».

Le décret prévoit les modes de cessation des entreprises commerciales étrangères ayant reçu l'autorisation d'effectuer des opérations commerciales en U.R.S.S. Cette activité cesse, notamment : « a) par l'expiration du délai pour lequel l'autorisation a été délivrée ; b) en cas de cessation de l'activité à l'étranger de l'entreprise appartenant à l'organisation ou à la personne admise à l'accomplissement d'opérations commerciales sur le territoire de l'U.R.S.S., et enfin, c) par décision du Commissaire du Peuple pour le commerce extérieur en cas d'infraction par l'organisation ou la personne aux conditions d'admission à l'accomplissement d'opérations commerciales sur le territoire de l'U.R.S.S., ou en cas de non conformité de leur activité aux intérêts de l'U.R.S.S. ».

PERSONNES PRIVÉES

Il est superflu de consacrer une étude spéciale à la condition juridique de cette catégorie des *sujets* du commerce extérieur. Leur rôle

est pratiquement inexistant (V. *supra*, p. 71, note). Nous avons examinés, d'autre part, ailleurs la condition juridique des personnes privées sous le régime soviétique (v. *supra*, p. 27 suiv., v. aussi, p. 109 suiv.).

Section III

RÉGLEMENTATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Remarque préliminaire. — En donnant la définition du régime soviétique du commerce extérieur, nous avons établi que tout le régime était basé sur le principe du monopole d'Etat et dans l'application du principe du monopole, il faut distinguer deux sortes d'activité bien différentes : « *fonction régulatrice* », d'après la terminologie soviétique, d'une part ; « *fonction opérative* » d'autre part.

Réglementation du commerce extérieur. — (Fonction régulatrice du régime du monopole du commerce extérieur). — Cette fonction régulatrice appartient au Commissariat pour le commerce extérieur, « organe directeur du commerce extérieur », qui l'exerce en rapport avec d'autres organes dirigeant l'économie russe dans son ensemble (Gosplan, Conseil du Travail et de la Défense, Commissariat pour les Finances, etc...).

Le Commissariat du commerce extérieur a ses services centraux et locaux, ses représentations à l'étranger ; il dirige le commerce extérieur sur la base d'un plan d'importation et d'exportation. La réalisation de ce plan suppose l'établissement de contingents d'importation et d'exportation et l'octroi de licences dans la mesure des contingents disponibles.

Le plan d'exportation et d'importation, le système des contingents et le mode d'octroi des licences, tels sont les problèmes que nous avons à analyser maintenant.

Plan général d'exportation et d'importation. — Pendant la première période qui suivit l'arrivée au pouvoir des bolchéviques, le Gouvernement des Soviets essaya d'organiser l'Etat russe comme une vaste et seule entreprise étatique où toute la vie économique aurait dû être réglée sur la base d'un plan unique, établi d'avance par les organes de l'Etat. La tentative a échoué. La nouvelle politique économique consacra l'échec de la tentative de communisme militaire en scindant toute la vie économique en deux secteurs bien distincts : le secteur socialiste et le secteur d'économie individuelle.

Cependant, le domaine du commerce extérieur, même après la N.E.P. était resté entièrement dans le secteur socialiste : il demeure complètement subordonné au principe du plan.

On peut parler en ce sens de la rationalisation du commerce extérieur. Ce commerce continue à être, en théorie tout au moins, dirigé « rationnellement, suivant un plan minutieusement préparé ». Il faut seulement préciser que les organes compétents ne peuvent établir le plan du commerce extérieur en pleine indépendance. Le plan d'après lequel s'effectueront les échanges n'est que l'« application au commerce extérieur », à la totalité des échanges avec l'étranger, du même principe du plan sur lequel l'ensemble de la vie économique devrait être basé. Le plan a comme objectif de « maintenir le développement du commerce extérieur en harmonie avec le développement général de l'économie nationale ».

En même temps, il ne faut pas perdre de vue que les conditions très spéciales de la vie économique en U.R.S.S. ont pour conséquence la disparition presque complète des postes ordinaires de la balance des comptes de l'U.R.S.S., de toutes les exportations « invisibles ». Dans ces conditions, la lutte pour la balance favorable de commerce devient naturellement un des principes objectifs de la politique commerciale de l'U.R.S.S. Or, le but essentiel du plan du commerce extérieur est d'obtenir une balance de commerce favorable.

On comprend aisément qu'il existe dans un pays comme la Russie, pays agricole par excellence, une impossibilité absolue d'établir en pratique un plan périodique quelconque qui aurait un caractère définitif et rigide. Dans ces conditions, il y a une technique spéciale, de l'élaboration du plan.

Il existe des plans périodiques, non seulement *annuels*, mais *trimestriels* et *mensuels*. Les plans annuels ne sont, en principe, que des plans d'orientation, sujets à des revisions et à des réorganisations successives.

Les méthodes d'établissement du plan sont différentes quant aux exportations et quant aux importations. Les *plans d'exportation* sont établis sur la base des données statistiques et des déclarations fournies par les principales organisations exportatrices et provenant de l'estimation de la production intérieure déduction faite des consommations intérieures.

L'établissement du *plan des importations* est une œuvre beaucoup plus complexe. On prend comme base les évaluations par les services compétents les trusts, les entreprises d'Etat, etc... de leurs besoins ; on prend en même temps en considération les besoins de

la consommation et la faculté d'absorption du marché intérieur.

Cependant, il est impossible en fait de baser le plan d'importation en s'orientant exclusivement ou principalement sur les besoins du marché intérieur ; ces besoins sont toujours trop grands, le marché russe est très mal pourvu, même en articles d'alimentation et en objets fabriqués de première nécessité. Ici intervient la considération de la balance commerciale. Une fois le plan d'exportation approximativement établi, le plan d'importation n'est fixé qu'en tenant compte de la nécessité d'avoir toujours une balance commerciale favorable.

L'organe principal chargé d'établir le plan pour le commerce extérieur est le Commissariat pour le commerce extérieur de l'U.R.S.S. Le plan est rédigé sur la base des plans remis par les Services compétents des différentes républiques faisant partie de l'U.R.S.S. et avec l'aide des bureaux d'exportation et du Comité principal des concessions, etc... Une fois ce plan général établi, le Commissariat pour le commerce extérieur le soumet à l'approbation de la Commission du Plan de l'Etat (Gosplan), à l'examen de certains services centraux (du Commissariat des Finances entre autres qui dirige la politique monétaire et la politique des devises). Enfin le plan est soumis à l'approbation de l'organe suprême de l'Economie de l'Etat qui est le Conseil du Travail et de la Défense (S.T.O.).

Les contingents. — Comme nous l'avons déjà indiqué, la mise en application du plan du commerce extérieur se réalise par l'établissement des contingents d'exportations et d'importations et par l'octroi des licences dans la mesure des contingents disponibles.

Le plan du commerce extérieur fixe les limites d'exportation et d'importation. Ces limites exprimées en chiffres, fixant pour une période certaine les quantités de marchandises, de matières premières et d'autres articles à exporter et à importer, sont des contingents. Le mode de leur établissement est fixé dans l'ordonnance du Conseil des Commissaires du Peuple en date du 12 avril 1923 (S. ouz., 1923, n° 30, art. 424). Conformément aux dispositions de cette Ordonnance, « les contingents sont fixés par le Conseil du Travail et de la Défense sur la base du projet présenté par le Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur, établi en rapport avec le Gosplan ».

Une fois les contingents fixés, le Vniechtorg procède à leur répartition.

Les contingents d'exportation sont répartis entre les différentes républiques. Ensuite, le Vniechtorg dans le centre et ses organes

dans les Républiques de l'Union répartissent les contingents à leur disposition entre les entreprises de l'Etat, leurs unions, les organisations coopératives et les sociétés mixtes qui ont le droit d'exportation de tel ou tel article.

Les organes qui se sont engagés à effectuer des exportations dans les limites données et les personnes qui dirigent ces organes sont responsables de l'exécution de cet engagement.

Les contingents d'importation sont répartis entre les représentations commerciales à l'étranger, entre les organes du Vniechtorg, auprès des différentes républiques, entre les entreprises étatiques et autres organes qui ont le droit d'importation à l'étranger.

Tandis que le contingent *d'exportation* est en principe un contingent *fixe* dont l'inexécution engage la responsabilité des personnes et des organes compétents, le contingent *d'importation* est plutôt un contingent *maximum* qui peut ou non être atteint. Le caractère différent des contingents est en rapport logique avec la préoccupation du Pouvoir soviétique de ne jamais avoir une balance commerciale défavorable.

Les certificats et les licences. — Le système de contingents constitue un mode de contrôle du commerce extérieur, surtout quant *aux objets* des opérations commerciales.

Le système des licences au contraire permet d'établir le contrôle du commerce extérieur quant *aux sujets* des opérations commerciales. Le Commissariat du commerce extérieur a, grâce au système des licences, un moyen qui lui permet d'effectuer une surveillance très étroite sur l'activité des organes du commerce extérieur sur le marché et d'imposer des limites exactes à leur activité. Grâce à ce système, d'autre part, il devient possible de contrôler chaque opération non seulement au point de vue de sa « concordance avec la politique générale de l'Etat en matière du commerce extérieur », mais aussi au point de vue de son activité purement commerciale.

Nous avons parlé de *licences* dans le sens général, en comprenant sous cette dénomination les autorisations dont la forme et la teneur sont établies, par la législation soviétique sur le commerce extérieur et qui ont pour objet l'exportation et l'importation des marchandises. Leur régime est réglementé par le décret du 12^e avril 1923, (Sb. ouz. 1923, n° 40, art. 424).

En fait, il faut distinguer deux sortes de documents : les *licences* proprement dites, et les *certificats*.

Les *certificats* d'abord. Ce sont les autorisations données non pas pour une opération déterminée, mais *pour un genre d'opération*.

C'est une autorisation *générale* donnée à une organisation qui a le droit d'effectuer les opérations du commerce extérieur, d'effectuer dans les limites du contingent les opérations commerciales. Ces autorisations sont données après la répartition des contingents entre les organisations et dans la limite de ces contingents. Les certificats pour l'exportation sont délivrés par le Vniechtorg et ses organes dans les Républiques fédérées. Les certificats pour l'importation sont délivrés par le Vniechtorg et ses organes à l'étranger.

Les *licences* sont des autorisations pour effectuer une opération commerciale *déterminée*. Elles peuvent être accordées à toute personne juridique ou physique qui désire importer des marchandises en U.R.S.S., et en exporter de l'U.R.S.S.

Les licences pour l'exportation peuvent être délivrées par le Vniechtorg dans les limites des contingents non répartis, par leurs représentants auprès des Républiques fédérées, après l'examen des demandes faites par le bureau des licences près le Vniechtorg et par les bureaux près de ses représentants dans les Républiques fédérées. Les licences pour des opérations de peu d'importance peuvent être délivrées sans examen préalable des bureaux des licences dans les limites fixées périodiquement par le Conseil du Travail et de la Défense. Les licences pour l'importation sont délivrées suivant la même procédure. A l'étranger, la délivrance des licences est effectuée par des Représentations Commerciales après avis de la section des licences de la représentation.

En principe, les licences doivent être utilisées non seulement par l'intermédiaire et sous le contrôle de la représentation commerciale, mais, en principe, avec la participation directe de ses organes commerciaux; en d'autres termes, tous les achats, les ventes et autres opérations de commerce doivent se faire, avec ou par des organes commerciaux de la représentation commerciale. Nous verrons plus loin dans quelles conditions se réalise la participation de celle-ci.

En général, la représentation commerciale doit communiquer son avis à propos de chaque opération commerciale que propose et réalise un détenteur de licence, dans le délai de deux jours pour les marchandises cotées en bourse, et de cinq jours pour celles non cotées en bourse¹.

Indiquons seulement que ce n'est qu'exceptionnellement que les détenteurs de licences et de certificats peuvent utiliser les certificats et les licences en traitant *directement* avec des firmes étrangères. Ils peuvent le faire seulement si les organes commerciaux des repré-

1. Les pouvoirs des représentations commerciales sont actuellement très restreints. V. Lorenz. *Handbuch* précité p. 165 suiv.

sentations commerciales ont fait des propositions nettement désavantageuses par rapport à celles faites par les firmes et personnes privées.

Il faut ajouter enfin que les détenteurs de licences peuvent, en vue de s'assurer la réalisation d'opérations importantes sur le marché extérieur, envoyer avec l'approbation du Vniechtorg, leurs représentants à la disposition des Représentations Commerciales à l'étranger afin de prêter à celles-ci leur concours technique¹.

Section IV

RÉGIME DU COMMERCE AVEC LES PAYS D'ORIENT

BIBLIOGRAPHIE : VIOLET CONOLLY (V.), *Soviet economic policy in the East*, London, 1933, 168 p. ; BACHKAEV, *Commerce extérieur de l'U.R.S.S. avec les pays d'Orient*, (Recueil d'articles sous la direction de Janson, Moscou, Leningrad, 1934, pp. 155-156 (R.).

Le régime du monopole du commerce extérieur, tel que nous l'avons exposé, est un régime général s'appliquant en principe aux relations commerciales de l'U.R.S.S. avec tous les pays étrangers. Son application comporte cependant une exception, et non de moindre importance : ce régime du monopole ne s'applique pas, dans les rapports de l'U.R.S.S. avec la plupart des pays d'Orient (la Perse, la Turquie, l'Afghanistan, la Mongolie, la République Tana Tuva, la Chine occidentale).

Nous aurons l'occasion d'exposer plus tard, en parlant de la politique commerciale de l'U.R.S.S. à l'égard des pays d'Orient, les raisons pour lesquelles l'attitude de l'U.R.S.S., dans le domaine des rapports avec l'Orient, était tout autre qu'à l'égard des pays « capitalistes » de l'Occident. Nous nous bornerons ici à exposer les grandes lignes du régime des rapports commerciaux.

Quoique depuis le rétablissement des rapports commerciaux avec les pays d'Orient, le régime de ces rapports ait subi des modifications nombreuses, et quelquefois très profondes, son caractère général est facile à définir : c'est un régime *privilegié* qui constitue un relâchement du régime du monopole du commerce extérieur.

Déjà en 1920, quand le régime du monopole fut instauré par le Gouvernement des Soviets, le commerce avec les six pays d'Orient, la Perse, l'Afghanistan, la Turquie, la Mongolie, la Tana Tuva, la Chine occidentale avait été exempté de la stricte application du

1. *Guide du commerçant et de l'industriel en U.R.S.S.* Edit de la Repres. Com. en France 1927 p. 78 suiv.

régime du monopole. Les marchands orientaux qui effectuaient les opérations commerciales pour ces pays furent autorisés à traiter sans l'intermédiaire des organes de l'Etat soviétique. Ils pouvaient effectuer les opérations commerciales avec les coopératives et les personnes privées.

Les principes directeurs du régime du commerce avec l'Orient furent résumés dans une résolution d'une Conférence réunie en 1923 au Vniehtorg dans le but d'élaborer les fondements de la politique du commerce avec l'Orient.

Voici le texte de cette résolution¹ :

La politique des rapports économiques avec les pays d'Orient « doit être établie de manière à arriver à la collaboration économique avec ces pays, à favoriser par tous les moyens l'accroissement de leurs forces productrices comme condition du rétablissement de l'Orient et du rapprochement avec l'U.R.S.S., des peuples d'Orient qui luttent pour leur indépendance. Pour atteindre ces buts, la Conférence trouve indispensable :

« a. d'établir des conditions libérales — autant que possible — pour l'échange direct des produits de la terre des pays d'Orient avec les articles et les produits de l'industrie de l'U.R.S.S. ;

« b. de reconnaître la nécessité de décentraliser dans les rapports avec l'Orient, la procédure d'octroi de licences... ;

« c. d'établir pour les marchands d'Orient les atténuations des conditions de leur accès en U.R.S.S., et de faciliter leurs opérations financières et autres qui sont en rapport avec le commerce extérieur ;

« d. de ne pas considérer comme obligatoire dans les rapports de commerce avec les pays d'Orient l'existence d'une balance de commerce favorable à l'U.R.S.S. ;

« e. de commencer immédiatement à élaborer les mesures qui auraient pour but de faciliter aux pays d'Orient l'écoulement de leurs produits et leur échange contre les articles et les produits de l'industrie aussi bien de l'U.R.S.S., que des autres pays ;

« f. de faciliter par tous les moyens l'organisation des sociétés mixtes avec les marchands d'Orient, dans les conditions plus avantageuses que celles qui sont en pratique dans les rapports avec les pays d'Occident ;

« g. de reconnaître la nécessité en raison de la particularité des formes de crédit dans les pays d'Orient et du fait de l'inexistence dans ces pays d'un réseau quelque peu considérable d'établissements de crédit indépendants de l'influence du capitalisme occidental, d'élaborer les mesures concernant le financement du commerce extérieur avec les pays d'Orient, sur la base aussi bien de nos propres institutions de crédit qu'avec la collaboration, où cela serait possible, des capitaux d'Orient.

« h. de reconnaître la nécessité, dans le domaine du commerce extérieur avec l'Orient, de l'adoucissement le plus complet des formalités douanières et de celles relatives au passage des frontières ».

1. Cit. d'après *Encyclopédie d'exportation*, pp. 34-35.

Les grandes lignes du régime de commerce, telles qu'elles ont été formulées dans la résolution de la Conférence, avaient été appliquées en fait dans les rapports de commerce avec les pays d'Orient, jusqu'à l'époque de 1925-26.

En effet, pendant toute cette période, le régime de licences et de contingents, établi pour le commerce soviétique, ne jouait pas, tant qu'il s'agissait du commerce avec la Perse, l'Afghanistan, la Turquie, la Mongolie, la Tana-Tuva et la Chine Occidentale. Les marchands de ces pays pouvaient acheter les produits de l'U.R.S.S., et y vendre leurs articles sans avoir besoin de licences et sans être gênés par l'existence de contingents d'exportation ou d'importation. Ils ont été autorisés notamment, par les décrets du V.T.S.I. K., de 1923 et 1924, à effectuer les exportations et les importations, sans autorisations ni licences, en prenant part aux foires de Nijni et de Bakou.

Cependant, depuis 1925/26, ce régime privilégié, régime d'exemption du monopole du commerce extérieur, commence à subir des modifications très importantes, surtout en rapport avec le renforcement du principe du Plan dans la vie économique de l'U.R.S.S.

Depuis 1926, l'U.R.S.S., commence à lutter contre l'existence de la balance défavorable, qui existait à cette époque dans les rapports avec les pays d'Orient et qui avait pour origine surtout l'accroissement des importations des produits d'agriculture de provenance de la Perse.

Par un décret de cette année, l'U.R.S.S. a établi le principe de *netto-balance*, suivant lequel les importations vers l'U.R.S.S., ne doivent pas dépasser les exportations de l'U.R.S.S. vers les pays d'Orient, de manière à ce que la balance du commerce ne soit pas défavorable à l'U.R.S.S.

D'autre part, par le décret du V.T.S.I. K., de 1930¹ les foires de Nijni et de Bakou furent fermées. Les raisons invoquées par le Gouvernement des Soviets pour justifier cette mesure étaient, d'une part, l'accroissement du rôle du Plan dans l'économie soviétique et, d'autre part, l'augmentation des importations des pays d'Orient vers l'U.R.S.S.

Enfin, en 1930, au moment de la création des Comptoirs Centraux d'exportation et d'importation, il fut créé un comptoir spécial pour le commerce avec l'Orient, Vostgostorg, qui aurait le monopole du commerce avec les Pays d'Orient (sauf pour le commerce du coton, de la laine et du pétrole).

1. Sob. Zak, 1930, vol. 18, p. 352, n° 209.

Plusieurs autres comptoirs centraux furent institués par la suite, qui eurent pour objet d'effectuer des opérations commerciales avec différents pays d'Orient (Sovafgantorg : comptoir pour le commerce avec l'Afghanistan ; Sovmongoltvrtorg : comptoir pour le commerce avec la République de la Mongolie et Tana Tuva ; Sovsintorg : comptoir pour le commerce avec la Chine Occidentale).

Résumant brièvement l'évolution de ce régime, on peut dire qu'à ce moment-là le régime de ces rapports avec l'Orient, se rapproche beaucoup du régime général du commerce de l'U.R.S.S., avec les autres pays.

Nous analyserons plus loin le régime douanier existant en U.R.S.S., et dans les autres pays. Indiquons seulement que ce régime avait subi la même évolution que le régime des rapports commerciaux en général. Très libéral au début, le tarif douanier avait subi, depuis 1927, certaines modifications dans le sens de l'accroissement des taxes et des formalités douanières. Il faut cependant remarquer que ce régime, même après les modifications survenues au cours des dernières années, reste néanmoins le régime privilégié par rapport à celui qui est appliqué dans les relations avec les autres pays (v. *infra*.)

Section V

TARIF DOUANIER

Caractère général. — Un tarif douanier peut poursuivre trois sortes de buts. Il peut poursuivre un but fiscal pour fournir des ressources au Trésor. Il peut, en subordonnant les considérations budgétaires aux considérations économiques, avoir pour principal objectif la protection de la production nationale contre la concurrence étrangère.

Enfin, les tarifs peuvent jouer un rôle au moment de la régularisation des rapports commerciaux entre les pays, au moyen de conventions commerciales. L'Etat qui n'aurait pas de tarif douanier serait, au moment de la conclusion d'un accord commercial, dans une situation moins favorable à l'égard de l'autre Etat ayant un tarif. En faisant certaines concessions, en abaissant certaines taxes douanières, l'Etat peut obtenir, au moyen de compensations, certaines concessions d'un autre Etat.

En envisageant le problème exclusivement du point de vue du législateur soviétique, nous verrons que le problème des tarifs dou-

niers présente, sur le terrain du commerce extérieur soviétique, des particularités très spéciales.

Mettons pour le moment de côté le rôle de la réglementation des droits de douane dans l'ensemble du droit conventionnel soviétique, en tant que moyen d'obtenir des concessions par voie de compensation.

Si nous envisageons les deux autres fonctions des tarifs douaniers : leur fonction *fiscale* et celle de *protection* de l'économie nationale contre la concurrence étrangère, nous verrons que l'importance pratique de ces deux fonctions change complètement d'aspect, là où le commerce extérieur est monopolisé par l'Etat.

En effet, « l'Etat, seul acheteur et seul vendeur, peut influencer les conditions des échanges par un moyen plus simple et plus puissant que celui des droits de douane. Il fixera les prix, auxquels il achètera les marchandises d'exportation aux producteurs intérieurs, vendra aux consommateurs les marchandises importées et prélèvera ainsi des bénéfices qui remplaceront le produit des taxes douanières. L'existence même des droits de douane ne se justifierait point : elle ne pourrait qu'entraîner des frais inutiles »¹.

Telles sont, au point de vue général, les particularités de la réglementation douanière dans le cas de monopolisation du commerce extérieur par l'Etat.

En effet, le système des monopoles, tel qu'il existe en U.R.S.S. avec le régime du plan de contingentement et le système des licences, exclut complètement, semble-t-il, au premier abord, la possibilité de l'action spécifique des droits de douane sur les échanges.

L'Etat soviétique ne paraît pas avoir besoin de ce moyen indirect qu'est le régime douanier pour la régularisation de son commerce extérieur avec les autres pays. Il peut obtenir les mêmes résultats par d'autres moyens directs et beaucoup plus puissants qui sont à sa disposition. Le monopole du commerce extérieur est le moyen le plus puissant de protection de l'économie nationale et de défense contre la concurrence étrangère. On peut même dire qu'une des raisons de la monopolisation du commerce extérieur a été précisément l'impossibilité d'organiser la protection de l'économie soviétique exclusivement à l'aide des tarifs douaniers.

« Aucune politique douanière », disait Lénine, « ne peut être effective à l'époque de l'impérialisme et de l'inégalité épouvantable entre les pays pauvres et les pays incroyablement riches. Chacun de ces riches pays industriels peut complètement briser n'importe quel

1. Cf. NOLDE, *Recueil des Cours de l'Académie de La Haye*, 1924, II (3) p. 391.

système douanier. Il lui suffirait pour arriver à ce but d'instituer une prime d'exportation pour les marchandises sur lesquelles existe chez nous une taxe douanière. Chaque pays industriel dispose de moyens suffisants pour recourir à ce moyen. En conséquence, n'importe quel pays industriel peut briser et d'une façon certaine notre industrie indigène »¹.

Partant de ces idées, le Gouvernement des Soviets organise, comme nous l'avons vu, cette protection de l'industrie nationale d'une façon absolument différente. La détermination des marchandises qui peuvent être objet d'exportation et d'importation, et l'établissement, à l'aide du système des contingents, des limites dans lesquelles les marchandises peuvent être exportées et importées, tel est le moyen principal de la régularisation des échanges et de la protection de l'économie soviétique.

La protection douanière ne peut, dans ces conditions, que jouer un rôle secondaire, subsidiaire.

En envisageant un autre aspect du problème, on constate que le rôle *fiscal* des tarifs de douanes en U.R.S.S., se présente aussi d'une façon absolument différente que d'habitude. Etant donné que les tarifs douaniers jouent surtout pour l'importation et que ce sont des organes du commerce extérieur qui, en fait, sont à peu près les seuls importateurs, les droits de douane dont la destination est d'augmenter les ressources du Trésor sont payés en partie par l'Etat lui-même.

Tels sont les paradoxes auxquels aboutit, dans le domaine des tarifs douaniers, le régime du monopole du commerce extérieur.

Cependant, à regarder de plus près, on ne peut nier que, même sous le régime du monopole du commerce extérieur, tel qu'il est organisé en U.R.S.S., la régularisation des échanges au moyen du tarif douanier, quoique étant d'importance secondaire, subsidiaire, ne perd pas, en fait, toute sa valeur.

D'une part, le système de licences tel qu'il est organisé actuellement en U.R.S.S. comporte une exception extrêmement importante. Par exemple le système ne joue pas là où il s'agit de commerce de l'U.R.S.S., avec les pays d'Orient. Le système de licences ne s'applique pas intégralement aux échanges avec la Turquie, la Perse, l'Afghanistan, la Chine occidentale, la Mongolie. Ici, par conséquent, les taxes douanières sont le seul moyen de régularisation des échanges.

D'autre part, le système des licences ne s'applique pas non plus aux envois par poste de produits alimentaires, et d'autres objets de cen-

1. Cit. cf. *Encyclopédie d'importation* (R.), p. 127.

somation courante, ainsi qu'aux bagages des personnes arrivant en U.R.S.S. de l'étranger. Et, cependant ces deux modes de pénétration des marchandises en U.R.S.S., eurent une certaine importance surtout pendant les années de 1920 à 1925. Ici, les tarifs douaniers étaient le seul mode de réglementation de l'importation.

Enfin, même sous le système du monopole, le tarif douanier ne perdait pas sa valeur de puissant facteur de régularisation des prix. Ni le système du plan général d'importation et d'exportation, ni les plans établis d'avance, mais dont toutes les prévisions ne se réalisèrent jamais en pratique, ni le système de contingents et de licences, n'avaient pu, en fait, assurer au gouvernement la maîtrise complète du marché des importations et des exportations. En fait, il y avait toujours des mécomptes. Quelquefois, les contingents étaient trop étroits, quelquefois ils se révélaient en pratique comme trop larges. Dans les conditions de l'économie soviétique ces mécomptes étaient susceptibles de provoquer des répercussions extrêmement fâcheuses sur les prix intérieurs et la production de l'industrie soviétique.

Chaque fois que cette importation n'était pas en rapport plus ou moins exact avec les besoins du marché intérieur le dérèglement des prix en devait être la conséquence inévitable.

Mais, même si l'importation d'un article s'était effectuée en rapport avec les besoins du marché, le fait seul de l'importation de l'article étranger aurait pu avoir quelquefois, dans les conditions spéciales de l'économie soviétique, des conséquences très graves pour le développement de l'industrie soviétique.

En effet, l'Etat soviétique reste dans une certaine mesure un Etat fermé, ayant un marché autonome où les prix s'établissent quelquefois sans rapport avec les prix mondiaux.

Ces prix intérieurs des produits soviétiques sont, en général, par suite du coût de production très élevé en U.R.S.S. beaucoup plus hauts qu'ailleurs. Le niveau des prix intérieurs des produits fabriqués en U.R.S.S. a tendance à être et est, en réalité, beaucoup plus élevé que celui des prix mondiaux. Chaque fois que le besoin d'importation se fait sentir, il en résulte un danger pour la production soviétique. Les prix plus bas des produits étrangers incitent les organes du commerce extérieur, même les organes purement étatiques, à développer cette importation *au-delà* des limites strictement nécessaires. Le seul fait, d'ailleurs, de la coexistence sur le même marché d'un même produit dont le prix de revient varie en raison de son origine seulement, constitue par soi-même une action nuisible sur le marché et partant sur la production nationale.

Il est certain qu'ici, même dans les conditions du commerce

extérieur monopolisé, les tarifs douaniers conservent leur rôle d'être entre les mains du gouvernement, de puissants moyens régularisant les prix intérieurs et modérant les tendances des organes soviétiques autonomes à développer l'importation au delà du plan du gouvernement.

Histoire de la législation douanière en U.R.S.S. — Au moment du rétablissement des relations commerciales en U.R.S.S., vers 1920-1921, nous sommes en face d'une absence complète de législation douanière.

L'ancien tarif douanier russe avait perdu, depuis le début de la guerre mondiale, son rôle de moyen fiscal, ainsi que de moyen de protection de l'industrie nationale. La baisse du cours du rouble avait eu pour conséquence d'abaisser en fait les taxes douanières. Déjà en 1916, le gouvernement russe croyait nécessaire de procéder à la révision radicale des tarifs en vigueur. D'autre part, le tarif perdait son rôle de facteur régularisant les échanges par suite du fait que le Gouvernement n'était en mesure ni de diminuer les importations, — la plupart des articles importés étant destinés aux besoins de la défense nationale, — ni de stimuler les exportations. Les possibilités d'exportation, par suite de la désorganisation de l'économie nationale, devenaient de plus en plus étroites.

Au moment de l'avènement au pouvoir du Gouvernement des Soviets, le tarif douanier cesse de jouer un rôle quelque peu important dans la réglementation des échanges de la Russie avec d'autres pays. Si, en droit, l'ancien tarif de 1903 était resté toujours en vigueur, en fait, la réglementation douanière n'existait pas.

Elle était, d'ailleurs, à ce moment-là inutile.

Pendant la période de 1918 à 1921, les rapports commerciaux avec l'étranger n'existaient pas.

Cependant, au moment de la conclusion du Traité de Paix avec les Empires Centraux, le Gouvernement allemand avait fait une tentative éphémère pour ressusciter cet ancien tarif. La Russie s'était engagée par le Traité de Brest-Litowsk à maintenir la même réglementation douanière qui existait à l'égard de l'Allemagne avant la guerre ; l'Allemagne gardant pour elle le droit d'apporter des modifications à son ancien tarif.

Ce n'est qu'en 1921, avec le rétablissement des relations commerciales avec l'étranger et avec la réorganisation de l'industrie soviétique que le besoin du tarif douanier commence à se faire sentir.

A la fin de 1921 une Commission, instituée auprès du Conseil du

Travail et de la Défense élabore un tarif. Le 14 février 1922, entrent en vigueur les nouvelles taxes d'importation ; le 13 juin de la même année le nouveau tarif d'exportation est promulgué.

Quels sont les traits caractéristiques de ce premier tarif de 1922 ?

À ce moment-là ce furent surtout des préoccupations d'ordre fiscal qui déterminèrent le Gouvernement des Soviétiques à mettre en vigueur le nouveau tarif.

La Commission qui élabora le projet n'avait, d'ailleurs, aucune possibilité d'établir un système poursuivant d'autre but que le but fiscal.

L'industrie soviétique commençait à peine à se développer, les renseignements sur la production nationale n'existaient pas encore ou étaient complètement insuffisants, les données statistiques sur les prix mondiaux étaient nulles.

D'autre part, il fallait agir rapidement ; le temps manquait pour l'examen approfondi de la situation. La Commission avait dû terminer son travail en trois mois. Dans ces conditions, elle avait dû renoncer à établir un système douanier répondant aux besoins de protection de l'industrie nationale. Les tarifs douaniers de 1922 restèrent des tarifs essentiellement *fiscaux*. Bien entendu les préoccupations de protection ne furent pas complètement exclues, même du tarif de 1922. Ce fut par suite de préoccupations de cet ordre que furent instituées dans ce tarif les taxes d'importation assez élevées sur les machines agricoles et autres. Le gouvernement croyait, à ce moment, pouvoir satisfaire aux besoins du marché intérieur en machines agricoles par la production nationale.

Cependant, le tarif de 1922 avait un caractère plutôt provisoire. Sous l'impulsion des besoins du marché et de l'industrie en plein développement on procéda à la révision du tarif de 1922. Le 8 janvier 1924 fut promulgué le nouveau tarif douanier.

Dans ce tarif, les considérations d'ordre purement fiscal avaient une importance déjà secondaire. L'objectif principal du nouveau tarif était d'aider au développement des branches les plus « importantes de l'Economie Nationale ». La Commission qui élabora le nouveau tarif avait pour directives : 1. d'instituer le système des taxes douanières qui correspondent aux principes du « protectionnisme socialiste », 2. ce protectionnisme devait s'appliquer à toutes les branches de l'industrie de l'Union qui avaient prouvé leur vitalité, 3. dans le but d'aider l'agriculture à accroître les échanges dans l'Union, les taxes pour les articles dont l'importation n'est pas nuisible à l'industrie nationale, doivent être abaissées dans les limites compatibles avec les considérations d'ordre fiscal ».

D'une façon générale, le tarif de 1924, instituait un régime assez libéral pour l'entrée en U.R.S.S., des produits étrangers. Il instituait des droits très bas ou la franchise totale pour l'importation des matières premières et de nombreux produits demi-fabriqués, nécessaires à l'industrie et à l'agriculture soviétiques. Il admettait l'entrée en franchise des semailles, des engrais, etc..., de certains produits médicaux, des ouvrages scientifiques. Il instituait des droits élevés sur les articles de luxe.

Quant aux droits d'exportation, le tarif de 1924 révélait la tendance à accroître l'exportation des produits agricoles et à restreindre l'exportation des matières premières nécessaires à l'industrie soviétique.

Le système de protection adopté par le tarif de 1924 fut très insuffisant. Cette protection fut réalisée en pratique beaucoup moins par l'application du tarif même que par diverses exemptions des droits. Cette insuffisance du tarif de 1924 au point de vue de la protection douanière, s'est révélée dès son apparition.

D'autre part, de nombreux articles du tarif avaient, par suite du manque de base pour leur calcul, un caractère purement provisoire.

En même temps, aussitôt après la mise en vigueur dudit tarif, la situation économique générale de l'U.R.S.S., avait complètement changé : les années 1925, 1926 sont la période de rétablissement et d'accroissement rapide de la production, de l'industrie et de l'agriculture soviétiques.

Pour toutes ces raisons, le tarif de 1924 a suscité, dès son apparition, de très vives critiques, surtout dans les milieux dirigeants de l'industrie et déjà, en 1925, le Commissariat pour le commerce extérieur a entrepris le travail de sa révision. En 1926, les trois décrets, en date des : 5 mars, 15 juin et 9 novembre, consacrèrent la révision partielle du tarif de 1924.

Enfin, le 11 février 1927, fut mis en vigueur le nouveau tarif douanier, base de celui qui est actuellement en vigueur.

Tarif douanier du 11 février 1927. — *Caractère général.* — Promulgué à la veille de la mise en application du Plan quinquennal qui a pour but l'industrialisation progressive de la Russie, le nouveau tarif, moyen puissant entre les mains du Gouvernement, devait tout naturellement servir à la réalisation de ce plan de réorganisation économique de la Russie. Il devait protéger l'industrie soviétique en la défendant contre la concurrence étrangère, mais en l'aidant à se procurer les matières premières et l'outillage qui lui manquaient. Il devait, d'autre part, aider à trouver les moyens

nécessaires à la mise en vigueur du Plan en favorisant l'exportation de l'U.R.S.S.

D'où ces deux tendances très nettes :

D'une part, c'est un tarif franchement protecteur, — il institue un régime de forte protection douanière pour l'industrie soviétique. D'autre part, il accentue encore la tendance qu'on pouvait déjà observer dans les tarifs antérieurs à favoriser l'exportation de l'U.R.S.S. La législation douanière de 1927 n'institue pas de régime uniforme en vigueur sur toute l'étendue du territoire de l'Union soviétique. Il existe un tarif *général* et des tarifs *spéciaux*. Ces tarifs spéciaux sont institués pour les marchandises : 1. importées et exportées par le port de Mourmansk ; 2. importées et exportées par les ports de l'Océan Pacifique et par la frontière de la Chine. Enfin, il existe un régime douanier spécial « tarif asiatique » pour les marchandises de provenance ou à destination des pays asiatiques.

A. *Tarif général*. — Le nouveau tarif général se divise en deux grandes sections : 1. le tarif douanier général pour l'importation, qui contient 228 articles ; 2. le tarif douanier pour l'exportation contenant quinze articles.

Droits d'importation. — Poursuivant le but d'aider à l'industrialisation générale du pays, le régime douanier de 1927 consacre le principe de protection énergique de l'industrie nationale. L'entrée en franchise pour de nombreux articles est supprimée. Elle l'est notamment pour plusieurs matières premières : le coton, la laine, les minerais, certains métaux, certains produits chimiques (soufre, dérivés du bois, chlore, etc.). Les droits d'entrée sur la plupart des produits fabriqués et demi-fabriqués sont augmentés. D'autre part, les droits d'entrée pour certaines matières premières, ainsi que l'outillage industriel, nécessaires pour la fabrication des machines, sont abaissés. L'entrée en franchise n'est maintenue que pour un nombre d'articles extrêmement limité.

Cette préoccupation primordiale de protéger l'industrie soviétique se révèle surtout quand on analyse le régime d'entrée des produits nécessaires à l'agriculture. Le tarif ancien avait institué, dans le but de protéger l'agriculture, l'entrée en franchise des engrais, de certaines machines et instruments agricoles. Des droits peu élevés frappaient certains instruments agricoles qui étaient déjà fabriqués en U.R.S.S. (les faux, notamment). Le nouveau tarif n'a maintenu la franchise que pour certains engrais (le nitrate du Chili, les superphosphates destinés à l'industrie cotonnière) et pour certaines machines agricoles qui ne sont pas fabriquées en U.R.S.S. Pour les autres articles, la franchise a été supprimée et les droits augmentés.

En même temps, le nouveau tarif reflète les préoccupations d'ordre purement fiscal qui furent, en 1924, plutôt au second plan. Ce sont notamment et surtout les articles de grande consommation (riz, fruits, café, thé, produits de parfumerie et articles de luxe) qui furent frappés en 1927 de droits beaucoup plus élevés qu'en 1924, et cela dans un but fiscal.

Enfin, certains articles sont frappés d'interdiction d'entrée en U.R.S.S. Ce sont, notamment, les armes, les munitions, l'opium et ses dérivés, les actions et obligations d'emprunts de l'Etat, des entreprises, les ouvrages littéraires, photographiques, cinématographiques et autres « nuisibles au point de vue politique ou économique pour l'U.R.S.S. », les ouvrages pornographiques, les pigeons, etc.

Droits d'exportation. — Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la tendance générale du nouveau tarif est de favoriser l'exportation de l'U.R.S.S. Le tarif contient très peu d'articles consacrés aux droits d'exportation. Il n'y a que quinze articles, dont sept seulement contenant l'énumération des produits dont l'exportation est interdite. Huit articles frappent de droits certaines marchandises dont l'exportation est autorisée. Dans la fixation des droits sur l'exportation, on observe d'abord la préoccupation d'ordre purement fiscal. Tel est le caractère des droits qui frappent certaines fourrures, bois et surtout la santonine, produit médical dont l'U.R.S.S., a un monopole de production. On peut observer aussi la préoccupation purement protectionniste dans certains autres articles du tarif qui instituent les droits sur l'exportation des chevaux, des chameaux, des os pour engrais, etc.

Quant aux articles interdits à l'exportation, on peut citer parmi eux les munitions, les valeurs mobilières annulées, les objets d'art et d'antiquité (sauf autorisation spéciale et à condition de payer un droit de 35 % *ad valorem*), le coton, les pigeons, etc.

B. Tarif différentiel pour les marchandises importées et exportées par les ports du Pacifique et par les frontières terrestres de la Chine septentrionale. — Les frontières terrestres et maritimes de l'Extrême-Orient jouissaient traditionnellement, à cause de leur éloignement des centres industriels de la Russie et des difficultés de communications, d'un régime douanier différentiel très libéral. Le Gouvernement soviétique a suivi cette tradition. Dans le but d'encourager l'industrialisation et le développement économique de ces régions, des réductions de droits très importantes par rapport au tarif général sont instituées. Ces réductions concernent surtout les matières premières qui sont nécessaires à l'industrie de l'Extrême-Orient, à

l'industrie mécanique et métallurgique, à l'industrie des conserves, des savonneries et aux besoins de la marine marchande.

Les réductions s'appliquent, d'autre part, à certains articles de grande consommation comme le thé, le gros sel, etc. Il existe, enfin, aussi certaines réductions de droits d'exportation qui concernent surtout l'exportation des produits du bois.

C. *Tarif différentiel pour les produits importés et exportés par le port de Mourmansk.* — Le port de Mourmansk, qui fut aménagé et ouvert à la navigation pendant la Grande Guerre, a pris une importance considérable dans le développement de la région septentrionale de la Russie d'Europe. Pour encourager son développement le Gouvernement Soviétique a institué, depuis 1933, un tarif différentiel. Les droits de ce tarif sont établis de façon à ce que les importateurs puissent largement couvrir les frais supplémentaires qu'ils supportent pour le transport des marchandises par rapport à leur importation par d'autres voies plus courtes. En principe, le montant de la réduction est égal à la différence du coût du transport entre la ligne Londres-Riga-Moscou et la ligne Londres-Mourmansk-Moscou, plus un certain supplément.

D. *Le « tarif asiatique ».* — La politique douanière de l'U.R.S.S., à l'égard des Pays asiatiques n'est qu'une partie du vaste programme de politique de rapprochement avec les Pays d'Orient que le Gouvernement des Soviets pratique déjà depuis de longues années. Un régime douanier spécial est institué pour les produits importés et exportés de la Chine occidentale, de la Mongolie, de la République Tana Touva de la Perse, de la Turquie, de l'Afghanistan. Ce régime est extrêmement libéral. Dans la plupart des cas, il comporte l'entrée en franchise non seulement des matières premières nécessaires à l'industrie soviétique, mais aussi de presque tous les produits importés par ces frontières.

Organisation et fonctionnement du Service des Douanes. — *Historique.* — La Grande Guerre a complètement bouleversé l'organisation du service des douanes. Les douanes qui se trouvaient à la frontière occidentale de la Russie furent, à quelques exceptions près, évacuées. Un peu plus tard, avec la déclaration de la guerre par la Turquie, les douanes de la frontière transcaucasienne cessèrent de fonctionner. Les douanes dans les ports de la mer Baltique, de la Mer Noire et de la mer d'Azoff ne fonctionnaient plus en fait. Au moment de l'arrivée du Gouvernement des Soviets au pouvoir, il ne restait que les

douanes de la frontière de Finlande, du port de Mourmansk et de la Mer Blanche qui fonctionnaient plus ou moins normalement.

Quelques mois après son avènement au pouvoir, le Gouvernement des Soviets promulgua un décret qui fixait les principes concernant le fonctionnement du service douanier. Ce décret portant la date de 1918, confirme d'abord la nécessité du service douanier, chargé de contrôler l'exportation et l'importation des marchandises, la perception des droits de douane et la visite des voyageurs et de leurs bagages. Il rattache le service des douanes au Commissariat des Finances. Cependant, déjà le 28 juin 1918, un décret rattache le service des douanes au Commissariat pour le Commerce et l'Industrie et ensuite au Commissariat pour le Commerce extérieur.

Le service des douanes reçoit le nom de « Direction principale du contrôle douanier » d'abord et, ensuite, de « Direction principale des douanes ».

Pendant la période de 1918 à 1922, les services douaniers en fait ne fonctionnèrent presque pas.

La guerre civile et le blocus des Alliés et le régime intérieur du communisme intégral eurent pour conséquence la cessation presque complète de tout commerce avec l'étranger.

Pendant la période de 1919 à 1922, le travail des services douaniers consista surtout dans le contrôle de l'évacuation des biens des réfugiés et des optants qui revenaient en Allemagne, en Autriche et dans les Etats limitrophes nouvellement constitués. Ils contrôlaient aussi l'entrée des articles importés par certaines organisations de bienfaisance qui travaillaient à ce moment en Russie (Organisation A.R.A., de Hoover, de la Croix-Rouge internationale ; Organisation Nansen etc...)¹.

Ce n'est que vers 1922, avec la reprise des relations avec l'étranger que le besoin de rétablissement du service douanier se fit sentir.

La tâche de cette réorganisation présentait des difficultés considérables. On procéda d'abord au rétablissement du réseau des douanes, tel qu'il existait avant la guerre. Cependant, la Grande Guerre apporta à la frontière russe, surtout à sa frontière occidentale, des modifications extrêmement importantes. La longueur totale de la frontière de l'U.R.S.S. (54.000 km.) se trouvait diminuée de 1/6 par rapport à celle d'avant-guerre.

D'autre part, l'institution du monopole du commerce extérieur changea considérablement l'aspect même des échanges. En conséquence de son institution, il se produisit une certaine centralisation

1. Cf. Koutouzoff, p. 279.

des échanges. Les opérations du commerce extérieur sont effectuées actuellement par un nombre relativement limité d'organes et d'entreprises étatiques. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'elles sont effectuées par des personnes privées. Il est naturel qu'elles se localisent dans un nombre de points du territoire beaucoup moindres qu'avant l'institution du monopole. Il aurait fallu procéder à la réorganisation complète. On trouve après la réorganisation, vers 1927, des modifications profondes d'une part, dans l'établissement des centres douaniers et d'autre part, dans leur nombre. Leur nombre est diminué de plus des 2/3 (de 367 en 1922-23, il est descendu à 148 vers le début de 1928), leur répartition est complètement changée.

Le service douanier, après une période de décentralisation est actuellement un service fortement centralisé. Rattachée au Commissariat pour le commerce extérieur, la Direction principale des douanes a sous sa dépendance quatre sections locales jouissant d'une certaine autonomie, 53 douanes de première classe, 14 de deuxième classe, 56 de troisième classe et 21 postes douaniers.

Il existe, près la Direction principale des douanes, un Comité des tarifs douaniers; des représentants des Commissariats des Finances, des Affaires étrangères, des Communications, du Conseil supérieur de l'Economie nationale et autres font partie de ce Comité dont la fonction est d'élaborer tous les projets de modification des tarifs et de résoudre les difficultés qui se présentent dans l'application du tarif en vigueur.

Section VI

INFRACTIONS AU RÉGIME DU MONOPOLE DU COMMERCE EXTÉRIEUR. ESPIONNAGE ÉCONOMIQUE¹

Le Gouvernement des Soviets a à sa disposition plusieurs moyens pour lutter contre les infractions visant le régime du monopole du commerce extérieur.

Il faut se rappeler, d'abord, que pour le Gouvernement soviétique le monopole du commerce extérieur demeure et doit rester une des bases du régime et un des principaux moyens de conquête économique de la révolution prolétarienne. Or, tous les actes qui visent

1. V. Code pénal de la R.S.F.S.R., Trad. Patouillet, Préface P. Garraud, Collection de l'Inst. de droit comparé, de Lyon, Paris, 1935.

à ébranler les bases de ce régime doivent être considérés comme des actes contre-révolutionnaires, dans le sens de l'art. 58¹ du Code pénal¹.

D'autre part, conformément au Code pénal (art. 59¹ et s.), un acte qui, sans tendre directement au renversement du pouvoir soviétique « aboutit néanmoins à troubler le fonctionnement régulier de l'organe de l'administration et de l'économie nationale », doit être considéré comme délit contre le régime. D'après le Code, de tels actes doivent être considérés comme des délits contre le régime particulièrement dangereux pour l'U.R.S.S., même s'ils sont commis sans but révolutionnaire, s'ils ébranlent les bases de l'administration d'Etat et de sa puissance économique.

Or, il est certain, étant donné la place occupée par le régime du commerce extérieur dans le système économique des Soviets, que d'une façon très large chaque acte visant à ébranler les bases du régime du monopole peut être qualifié « de délit contre le régime, particulièrement dangereux pour l'U.R.S.S. ».

Parmi les délits contre-révolutionnaires, il faut signaler tout particulièrement le *délit d'espionnage*. Le Gouvernement des Soviets usa quelquefois d'une façon très large de ce moyen pour punir les actes qu'il considérait nuisibles au développement des rapports économiques de l'U.R.S.S., avec certains pays. Plusieurs procès retentissants témoignent de l'importance de la notion de l'espionnage économique qui, du reste, manque de précision en droit soviétique. C'est l'al. 3 de l'art. 58⁶ qui donne la définition du terme « espionnage économique » de la façon suivante :

« La transmission, le vol ou le recueillement pour transmission
« d'informations économiques, qui ne sont pas, d'après leur contenu,
« un secret spécial de l'Etat mais qui ne doivent pas être divulgués
« conformément à la défense expresse de la loi ou de l'ordonnance
« des chefs des Services gouvernementaux, des institutions ou des en-
« treprises — soit contre rémunération, soit gratuitement — à des
« organisations ou à des personnes privées susmentionnées, — en-

1. Le législateur soviétique donne, pour un acte contre-révolutionnaire, une définition extrêmement vaste. Conformément à l'art. 58¹ du C.P., « est considéré comme contre-révolutionnaire tout acte visant à renverser, ébranler ou affaiblir le pouvoir des Soviets (Conseils) ouvriers (et) paysans et des Gouvernements ouvriers (et) paysans de l'U.R.S.S., des Gouvernements des Républiques fédérées et autonomes, élus par eux en vertu de la Constitution de l'U.R.S.S. et des Constitutions des R.F. ; ou à ébranler ou affaiblir la sécurité extérieure de l'U.R.S.S. et les conquêtes économiques, politiques et nationales de la révolution prolétarienne. En vertu de la solidarité internationale des intérêts de tous les travailleurs, lesdits actes sont déclarés contre-révolutionnaires même lorsqu'ils sont dirigés contre tout autre Etat de travailleurs, même ne faisant pas partie de l'U.R.S.S. (*Rec. des lois*, n° 49, art. 330).

« traîne la privation de la liberté jusqu'à trois ans ». (Rec. des lois 1927, n° 49, art. 330).

D'après la remarque 1 du même article : « Sont considérés « comme secrets d'Etat particulièrement sauvegardés, les renseignements (informations) énumérés dans une liste spéciale approuvée par le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S., « d'accord avec les Conseils des Commissaires du Peuple des Républiques fédérées, et publiée le 6 juin 1927, (Rec. des lois 1927, n° 49, art. 330).

Le Code pénal soviétique connaît, d'autre part, une série d'infractions de caractère beaucoup plus précis, qui visent directement le monopole du commerce extérieur. Ce sont certains « délits économiques » dont il faut distinguer différentes catégories. Il faut citer d'abord les dispositions visant les infractions au monopole d'Etat. Conformément à l'art. 59¹¹, « l'infraction à l'ordonnance sur le monopole du commerce extérieur entraîne : la privation de la liberté jusqu'à 10 ans, avec confiscation totale ou partielle du patrimoine. 6 juin 1927 (Rec. des lois, n° 49, art. 330) ; 20 mai 1930 (Rec. des lois, n° 26, art. 344) ».

Parmi les infractions visant le monopole du commerce extérieur, il faut mentionner les délits de contrebande, prévus par l'art. 59⁹ du Code pénal qui stipule : « La contrebande qualifiée entraîne, outre la confiscation des marchandises par l'administration des douanes et l'imposition d'une amende, la privation de la liberté pour un an au minimum, avec confiscation totale ou partielle du patrimoine, cette mesure pouvant, au cas de circonstances particulièrement aggravantes, être élevée jusqu'à la peine suprême de défense sociale, la peine capitale avec confiscation du patrimoine. 6 juin 1927 (Rec. des lois, 1927, n° 49, art. 330).

Parmi d'autres délits de contrebande, il faut aussi indiquer l'infraction aux règles concernant les opérations sur les devises qui entraînent d'après l'art. 59¹², « la privation de la liberté jusqu'à trois ans, avec confiscation totale ou partielle du patrimoine. 6 juin 1927 (Rec. des lois, 1927, n° 49, art. 330).

Section VII

LE MONOPOLE DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET LE PROBLÈME DES CADRES

La difficulté spéciale de l'organisation du monopole du commerce extérieur provenait du fait de l'absence des cadres de spécialistes compétents au courant des problèmes théoriques et pratiques du

commerce extérieur. Avant l'avènement du Gouvernement des Soviets au pouvoir, l'Etat russe, qui ne s'occupait pas, en principe, des opérations du commerce extérieur, n'avait pas de personnel suffisant pour assumer cette tâche.

Les difficultés furent d'autant plus grandes que le Gouvernement croyait indispensable d'avoir recours, dans le domaine du commerce extérieur — une des « hauteurs stratégiques » du régime soviétique — surtout aux membres du parti communiste.

Et cependant, cette énorme entreprise qu'est le monopole du commerce extérieur, demandait un personnel, non seulement plus ou moins spécialisé, mais aussi extrêmement nombreux. Pour se rendre compte des besoins de l'Etat soviétique, il suffit de citer un seul chiffre. Conformément à l'appréciation d'un spécialiste soviétique¹ l'Etat a besoin, pour la seule période de 1931-33 de 8.000 personnes, dont 2.300 pourvues de diplômes d'études supérieures.

En analysant les méthodes d'organisation et la pratique du commerce extérieur on peut voir les défauts et les imperfections énormes du système du monopole de l'Etat tel qu'il fonctionne dans la pratique. Nul doute que cette imperfection soit due dans une très grande mesure à l'incompétence et au manque de préparation du personnel qui est chargé de l'application du système.

Pour remédier à cet état de choses, le Gouvernement soviétique a organisé récemment un régime de préparation des cadres du personnel pour le commerce extérieur. Ce sont : l'Académie de l'Union pour le commerce extérieur créée par un décret du 5 mai 1931 et l'Institut pour le Commerce Extérieur, créée par la décision du Gouvernement en date du 17 juin 1931, qui sont chargés de cette préparation de spécialités avec des programmes extrêmement vastes.

L'Académie est chargée de préparer le personnel dirigeant du commerce extérieur. La durée des études est de deux ans. L'Institut est chargé de préparer le personnel moyen. Il a plusieurs sections : section du pétrole, du blé, de la fourrure, du crédit et des finances, des transports, etc.

Il est indéniable que la création de l'Institut et de l'Académie pour le commerce extérieur répond aux besoins réels et urgents éprouvés par l'Etat soviétique. Autre question est de savoir si cette création aura pour résultat de fournir à l'Etat un personnel vraiment compétent. L'instruction supérieure économique et juridique est en décadence en U.R.S.S. On peut en dire autant de l'instruction

1. V.E. ECHBA, *De la préparation des cadres du système du commerce extérieur de l'U.R.S.S.*, *Voprosy vneshney Torgovli*, 1931 n° 6, p. 37.

technique. Les causes de ce phénomène résultent, d'une part, de l'attitude de l'Etat à l'égard des études juridiques — en général dédaignées par les dirigeants communistes — et économiques — qui ont pour but presque exclusivement l'étude de la doctrine marxiste et des économistes bolchévistes. Elles résident, d'autre part, dans la tendance du Gouvernement des Soviets à donner accès à toutes sortes d'études aux représentants d'une seule classe de la population, aux étudiants d'origine ouvrière et paysanne et d'exclure complètement ceux qui sont d'origine bourgeoise. En conséquence, il y a pénurie de jeunes gens réellement qualifiés et préparés pour acquérir une instruction supérieure plus ou moins approfondie.

Il est très édifiant de citer la composition des étudiants de l'Académie du Commerce Extérieur. L'effectif « social » sur 314 étudiants comprend ouvriers 205 : 65,5 % ; paysans 23 : 10,1 % ; fonctionnaires 77 : 24,4 %.

Les données sur la préparation des étudiants sont encore plus intéressantes. Parmi les étudiants de l'institution chargée de préparer le futur *personnel dirigeant* du commerce extérieur, il n'y a que cinq personnes : 2,4 % qui ont déjà fait leurs études supérieures, il n'y en a que 41 : 12,8 % qui ont fait des études secondaires. La plus grande partie des étudiants 268 : 84,8 % n'ont même pas fait d'études secondaires ; la plupart n'ont passé que par l'école primaire¹.

Dans ces conditions, il est permis de douter de l'efficacité du nouveau système de préparation des cadres de fonctionnaires spécialisés et qualifiés pour le commerce intérieur.

1. Karabekian, *Académie de l'Union pour le commerce extérieur et les cadres*, *ibid*, p. 100.

Deuxième Partie

Le régime Soviétique du monopole du commerce extérieur et ses répercussions à l'étranger

Section I

LE RÉGIME DU MONOPOLE DU COMMERCE EXTÉRIEUR COMME OBSTACLE AU DÉVELOPPEMENT DES RAPPORTS COMMERCIAUX AVEC L'U.R.S.S.

Le grand principe sur lequel repose l'organisation du commerce international est la liberté du commerce. Les personnes qui participent aux échanges commerciaux ont le droit d'exporter, d'importer, de transiter les marchandises. Il est bien entendu que ce principe ne fonctionne, même en temps normal, qu'avec des tempéraments et que cette liberté de commerce n'est jamais illimitée.

« Jamais les Etats n'ont voulu et ne voudront admettre que toutes marchandises dans toutes circonstances puissent librement entrer dans le pays ou librement en sortir. La liberté commerciale est une règle sujette à de multiples conditions et de multiples restrictions »¹.

Le régime devient encore plus restrictif en temps de guerre ou de crises économiques.

Mais, même actuellement, dans la période du renforcement des tendances d'isolement économique et de limitation de la liberté du commerce, il n'existe dans aucun des Etats avec lesquels l'U.R.S.S., entretient des rapports commerciaux, même en Perse, de régime de monopole et d'étatisation complète du commerce extérieur qui approche de celui de l'U.R.S.S.

Les bases de ce régime diffèrent profondément de celles sur lesquelles repose actuellement le régime des échanges internationaux des autres pays. Ce régime ayant comme corollaire une conception spéciale du rôle de la politique douanière, entraînant comme conséquence une organisation très spéciale du système des crédits pour le commerce extérieur, la réglementation des échanges internationaux en U.R.S.S. ne ressemble guère à celle qui est pratiquée par les autres pays. En même temps, l'Etat étant en U.R.S.S. le seul acheteur, le seul vendeur, il « n'admet ni grèves, ni discussions

1. Cf. BAR. B. NOLDE, *Droit et technique des Traités de Commerce*, Recueil de l'Académie de La Haye, 1924, II, t. III, p. 374.

sur les salaires ». La question du prix de revient n'existe pas pour ce producteur sans concurrents¹.

Il suffit d'exposer les différences entre ces deux régimes pour faire comprendre les raisons de l'opposition active et constante à laquelle devait faire face le Gouvernement des Soviets dans l'appréciation pratique de son régime du commerce extérieur à l'étranger.

Il est indiscutable que le régime du commerce extérieur est, à côté d'autres obstacles que nous avons déjà envisagés, une des principales entraves au développement normal des relations commerciales de l'U.R.S.S. avec l'étranger.

L'examen des périodiques et des monographies consacrés à l'étranger à l'analyse du régime soviétique, permet de constater que rares sont les opinions favorables au régime du monopole². Dans la plupart des cas, le régime soviétique est vivement critiqué³.

L'adaptation des pays capitalistes au régime soviétique du commerce extérieur devient encore plus difficile en raison de certaines méthodes que l'U.R.S.S. emploie généralement en procédant à la mise en œuvre du régime du monopole à l'étranger et qui vicient le processus normal des échanges.

Nous n'entendons pas entrer dans l'analyse de ces méthodes. Indiquons simplement quelques unes d'entre elles. Il faut d'abord signaler la lutte contre les intermédiaires. C'est le premier grand principe de l'organisation du travail de tous les organes soviétiques à l'étranger. En luttant contre les intermédiaires de toutes sortes, le Gouvernement des Soviets ne fait d'ailleurs qu'appliquer les méthodes en vigueur à l'intérieur de l'U.R.S.S.

Dès le début, les organes soviétiques essayent par tous les moyens d'écarter le commerçant et de se mettre en contact direct soit avec le consommateur, soit avec le producteur. Signalons aussi la tendance

1. Il vend à un prix qui serait pour tout autre une vente à perte : « la perte n'est pas pour lui, elle est pour les malheureux ouvriers qui sont victimes de son odieuse dictature », tels sont les termes dans lesquels sont résumés quelques-uns des traits spéciaux du régime soviétique par un observateur compétent.

V. E. Neron, *Le plan quinquennal et le dumping soviétique*, (*Revue polit. et parlement.* t. CXLVII, 1931, p. 10).

2. Indiquons notamment le point de vue de M. Raoul Labry, exprimé par lui à plusieurs reprises, dans la *Gazette de Toulouse*, qui affirme que le monopole du commerce extérieur soviétique est favorable aux intérêts français. « Il est beaucoup plus facile, — dit M. Labry, pour nous, étant donné nos ignorances du pays et de la langue et nos prudences timorées, de traiter à Paris avec un organisme unique, avec lequel nous pouvons discuter sans risque des conditions de fourniture, de livraison, de paiement » Cf. « *La Vie écon. des Soviets*, n° 107, p. 23.

3. V. notamment *infra*, p. 160, note 1.

des organes soviétiques à créer en territoire étranger, où ils exercent leur activité, des entreprises auxiliaires de toutes sortes (d'assurance de transport, etc.), toujours pour écarter l'intermédiaire, le commerçant étranger. Il n'y a pas de place, en principe, dans l'agencement du régime soviétique à l'étranger pour le commerçant étranger. Constatation extrêmement importante, et qui permet de comprendre le mécontentement et certaines complications qui ont accompagné la mise en œuvre du régime du monopole.

Section II

LUTTE CONTRE LE RÉGIME SOVIÉTIQUE DU MONOPOLE DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET SES FORMES

En nous plaçant actuellement sur le terrain des faits, nous verrons que les modalités de l'opposition et les formes économiques de la lutte de l'étranger contre le régime soviétique du commerce extérieur ont été nombreuses et très diverses.

Il faut indiquer, d'abord le *blocus économique*, mesure, il est vrai, plutôt de caractère politique et ayant pour objet l'isolement politique de l'U.R.S.S. Le blocus économique de la Russie, organisé dès le milieu de 1918, prit fin à la suite d'une déclaration du Conseil Supérieur des Puissances de l'Entente, en janvier 1920.

Des mesures dirigées d'une façon plus directe contre le régime soviétique du commerce, instituèrent un blocus de caractère spécial, le « *blocus de l'or* » d'après la terminologie soviétique.

Le motif déterminant cette mesure consistait dans cette idée que le Gouvernement des Soviets, ayant hérité des anciens gouvernements russes du stock d'or dont disposait la Trésorerie russe, mais répudiant en même temps les dettes extérieures de la Russie, ne pouvait pas disposer de l'or russe, qui constituait le gage des créanciers de la Russie.

Ce « blocus » consistait dans le refus systématique des banques étrangères d'accepter la monnaie d'or russe et de l'or d'origine russe. A l'époque du rétablissement des relations de la Russie avec les pays étrangers, vers 1919-1921, cette politique gênait considérablement le développement des rapports commerciaux des Soviets. En négociant l'or russe sur le marché extérieur, le Gouvernement des Soviets, qui procédait à cette époque par l'intermédiaire d'une Banque de Tallin, devait payer une forte prime par rapport aux prix

mondiaux. Elle s'élevait à 15-20% et même davantage¹. A l'époque des pourparlers de Krassine à Londres, qui ont abouti à la conclusion de l'accord anglo-soviétique du 16 mars 1921, une once d'or russe n'atteignait que 80 shillings environ et le plus souvent ne pouvait être vendue, tandis que sur le marché mondial l'or était coté environ 120 shillings². Pour bien comprendre les difficultés éprouvées par le Gouvernement des Soviets à la suite de cette mesure prise par les Puissances de l'Entente, il suffit de dire qu'au moment des pourparlers de Krassine, dont nous venons de parler, ce dernier déploya de grands efforts pour obtenir de Sir Robert Horne, membre du Cabinet Britannique, qui avait mené les négociations, une aide pour « cacher l'origine de l'or russe ». Krassine demandait l'autorisation du Gouvernement Britannique d'importer l'or russe en Angleterre. Cet or devait être, d'après le plan de Krassine, fondu par la Banque d'Angleterre sans indiquer son origine. La Banque d'Angleterre devait par la suite délivrer à la Délégation russe une quantité d'or égale à la somme remise par le Gouvernement Russe. Le Gouvernement Britannique ne donna pas son consentement à la combinaison proposée par Krassine. Tout ce que Krassine réussit à obtenir à ce moment-là du Gouvernement Britannique ce fut de donner une licence pour chaque consignation d'or importé en Angleterre; la somme minimum devait être de 200.000 roubles, la durée de la licence de six mois, délai plus long que d'habitude, pour le réexporter³.

Cet exemple permet de se rendre compte des complications survenues à l'occasion de ce « blocus de l'or ». C'est seulement grâce à la reprise des relations avec les pays scandinaves et à la conclusion, en mai 1920, d'un contrat avec un consortium de quatorze firmes suédoises avec le Centrosyouz⁴ que le blocus de l'or fut rompu, en fait. En vertu de ce contrat, le Centrosyouz avait le droit en déposant, au nom de ce consortium, 25.000 or couronnes suédoises, de procéder aux achats de différentes marchandises en Suède, pour la somme totale de 100 millions de couronnes. Malgré la protestation du Gouvernement Français contre le transfert de l'or russe en Suède, ce contrat fut réalisé. Le blocus de l'or s'atténua encore davantage, après la conclusion par le Gouvernement des Soviets, en mars 1921, de l'accord avec la Grande-Bretagne. Toutefois, même postérieurement, la circulation de l'or soviétique ne

1. Krassine, *Question du commerce extérieur*, p. 24.

2. Krassine, *sa vie et son œuvre*, par sa femme, Lubov Krassina, trad. de l'anglais Paris, p. 121.

3. *Ibid.*

4. V. le texte du contrat *Europe Nouvelle*, n° du 2 janvier 1921.

fut jamais entièrement libre. La preuve en est l'incident survenu en 1928 à la suite de l'importation de l'or de l'U.R.S.S., aux Etats-Unis et le procès intenté par la Banque de France contre les Banques américaines détentrices de l'or importé (V. *infra*, p.217).

DUMPING SOVIÉTIQUE

BIBLIOGRAPHIE : *Association financière, industrielle et commerciale russe, Le « dumping » soviétique*, Paris, 1930 ; ELIACHEFF (B.), *Le dumping soviétique*, (avec préface de M. Etienne Fougère), Paris, Giard, 1931, 220 p. ; OEHRING (R.) *Sowjethandel und Dumpingfrage*, Berlin, 1931, 93 p. ; GOURVITCH (A.), *Le dumping et les primes pour l'exportation dans la législation et la jurisprudence aux Etats-Unis*, (« Les questions du commerce », 1930, n° 7-8, pp. 80-87 (R.) ; TREVISONNO (G.), *Il dumping sovietico*, (*Vita italiana*, 20, Gennaio 1932) ; ECCARD (F.), *Dumping et crise financière des Soviets*, (*Revue des Deux Mondes*), 101, 43-65, 1^{er} novembre 1931. ; UNITED STATES, Congress House, Committee on Ways and Means. Embargo on Soviet products. Hearings before the Committee on Ways and Means. House of representatives, 71 st Congress, 3 d session, on H.R. 16035, a bill to prohibit the importation of any article or merchandise from the Union of Soviet Socialist Republics. Indexed February, 1920 et 21, 1931. Washington, 1931 ii, 136 p. Willis C. Hawley, chairman. ; TREDELENBURG (Dr.), *Mémoire sur la législation de divers Etats concernant la protection contre le dumping, notamment le dumping des changes*, Publications de la Société des Nations, Genève, 1926, C.E.I. 7 VINER (J.), *Mémoire sur le dumping*, publication de la Société des Nations, Genève, 1926, C.E.C.P. 36 ¹ ; V. aussi bibliographie publiée sous le titre : *La campagne anti-soviétique contre le dumping de l'U.R.S.S. reflétée par la presse étrangère* (1930-1931), 58 articles, dans *Voprossy vnieschney Torgovli*, n° 2, 1931.

Depuis le début de la crise économique mondiale la campagne contre le système du commerce extérieur soviétique a pris surtout la forme d'une campagne contre le « dumping soviétique ».

Au point de vue terminologie, la notion « dumping » est assez vague et très peu précise. On désigne en général par dumping « le fait de vendre à l'étranger une marchandise à un prix inférieur aux prix de vente de la même marchandise, lorsque cette dernière est destinée à la consommation intérieure du pays d'exportation ».

Le trait caractéristique d'un véritable dumping réside dans le fait que le prix d'exportation est inférieur au prix que le consommateur doit payer pour le même produit sur le marché intérieur du pays d'exportation ¹.

1. D'après Oualid, *Les nouvelles techniques de la politique commerciale*, *Revue d'économie politique* 1932, n° 2, p. 317, le mot dumping devrait étymologiquement désigner « le déversement à vil prix au dehors d'une marchandise par ailleurs vendue à un taux plus élevé dans le pays de production ».

D'après G. Viner « l'expression dumping » au sens que lui donnent les écrivains soucieux de précision, signifie la vente à l'exportation, à des prix plus bas que ceux qui sont faits à la même époque et dans les mêmes circonstances, aux ache-

Il faut noter qu'on restreint encore quelquefois cette notion de base du mot « dumping ». La loi britannique contre le dumping ne combat le dumping que s'il se présente sous forme de vente à l'étranger au-dessous du coût de production propre, c'est-à-dire du prix de revient. D'après le spécialiste en la matière, Viner¹ ne peut pas constituer une preuve de dumping « un prix d'exportation inférieur à celui qui est fait aux acheteurs nationaux, lorsque la différence du prix intérieur ne dépasse pas une marge raisonnable, justifiée par des conditions de vente plus favorables vis-à-vis de l'acheteur national que celles de l'acheteur étranger, en ce qui concerne, par exemple, les quantités livrées, la qualité de la marchandise, les conditions de paiement, le lieu et le mode de livraison, etc... ».

On ne peut pas considérer non plus, d'après Trendelenburg, comme un véritable dumping, le dumping des *changes* aboutissant dans la plupart des cas à l'établissement de trois prix superposés : les prix intérieurs, les prix d'exportation un peu plus élevés, enfin les prix mondiaux, qui sont les plus forts, et par lesquels le bénéfice réalisé par les exportateurs résulte de l'exploitation de l'écart entre le prix intérieur et le prix du marché mondial².

Cette notion primitive, assez précise et délimitée du dumping, par suite de plusieurs circonstances, notamment sous l'influence de la dernière crise économique et certaines tendances de la politique intérieure des Etats, a subi des modifications très importantes. Elle a été très élargie. On commence à considérer comme dumping « l'importation des marchandises dont le prix particulièrement bas est dû à l'existence des facteurs suivants dans le pays d'exportation : salaires moins élevés que dans le pays d'importation, durée plus longue du travail, impôts moins lourds, charges sociales inférieures, prix des produits alimentaires abaissés par une politique d'intervention de l'Etat, etc... »³. Et il est indéniable que le terme « dumping » commença, surtout pendant les premières années de la crise économique, à être appliqué d'une façon trop extensive. Il arriva en fin de compte, à s'appliquer à toutes les marchandises produites au dehors, à des conditions réputées anormalement avantageuses, du fait de la basse rémunération des travailleurs, de la dépréciation monétaire, de la prime au change qu'elle constitue, voire de la simple infériorité économique et technique⁴. En abusant de ce terme,

teurs sur le marché intérieur *Mémoire sur le dumping* précité pour le Comité préparatoire de la Conférence économique internationale S.D.N. Genève 1926.

1. Viner, *Ibid.*, p. 3.

2. Trendelenburg, *Mémoire*, V. p. 5.

3. Trendelenburg, *ibid.*

4. Cf. Oualid, art. cit., *ibid.*

on commença même très souvent à s'en servir comme d'un simple prétexte pour émouvoir les « pouvoirs publics ».

C'est dans ces conditions que se présentait au point de vue purement théorique et objectif, le problème du dumping au moment où commença dans la presse mondiale, vers la fin de 1929, la campagne contre le dumping soviétique.

Quand on se demande s'il s'agit vraiment dans cette campagne contre le « dumping soviétique » d'un dumping véritable ou d'un prétendu dumping, il faut, pour se placer au point de vue objectif, mettre en avant cette idée que ce problème du dumping se présente sur le terrain de l'économie soviétique sous certains aspects nouveaux. Faire abstraction de cet aspect particulier du problème, c'est méconnaître la véritable signification de la campagne des pays étrangers contre le dumping soviétique.

Précisons d'abord cet aspect particulier du problème du dumping en considérant les conditions spéciales de l'économie soviétique. L'examen de ces conditions nous conduira nécessairement à la conclusion que la concurrence des marchandises soviétiques sur le marché mondial doit se produire dans des conditions spécifiques et anormales. Grâce à son système du commerce extérieur ou monopole de la production industrielle et des transports, avec une organisation de contrôle et de surveillance étroite du commerce extérieur l'Etat soviétique possède, par ce fait, des possibilités presque illimitées pour manœuvrer et développer l'exportation qui seraient entièrement irréalisables dans les pays à commerce libre¹.

1. V. en ce sens *Le dumping soviétique*, brochure publiée par l'Association financière industrielle et commerciale russe, Paris, 1932, p. 4.

On ne peut que souscrire à la caractéristique donnée à ce régime par M. E. Cavillon, au moment de la discussion du problème du dumping au Sénat français, le 26 février 1931 :

« L'Union des Républiques, dit M. Cavillon, livre au monde entier des produits qui ne lui coûtent presque rien, qui proviennent, soit de la terre, soit des mines, soit d'usines qui ont été purement et simplement confisquées. Ces produits sont fournis par une main-d'œuvre travaillant militairement et rémunérée au strict minimum. Ils sont transportés soit par terre, soit par eau, avec des moyens de transports dont les actionnaires et obligataires ont été dépossédés. Le commerce libre n'existe plus en U.R.S.S. et, par conséquent, les intermédiaires ont été supprimés. Grâce à l'argent trouvé à l'étranger, par des ventes à vil prix des produits russes, les Soviétiques ont pu mettre en service un matériel moderne, perfectionné, installé par des spécialistes anglais, allemands ou américains et, grâce à ce matériel, d'une part, grâce à son réservoir inépuisable de main-d'œuvre d'autre part, grâce aussi à l'étendue de son territoire, grâce enfin à la suppression radicale des charges du capital, la Russie soviétique peut faire une concurrence redoutable à toutes les nations civilisées auxquelles elle a d'ailleurs déclaré ouvertement une guerre sans merci ».

Il est certain que, par le fait du monopole du commerce extérieur et de son organisation économique spéciale, l'U.R.S.S. peut devenir un concurrent redoutable des autres pays sur le marché mondial. On ne peut pas non plus nier que des raisons toutes spéciales poussaient la Russie, justement à l'époque où la campagne contre le « dumping russe » commença, à augmenter autant que possible ses exportations. Ces raisons avaient leur origine dans la mise en œuvre du plan quinquennal. Le Gouvernement des Soviets avait besoin, à cette époque, de quantités énormes d'outils et de machines. Il lui fallait des capitaux considérables qu'il ne pouvait trouver qu'en obtenant des crédits, ou en développant ses exportations. Etant donné les difficultés pour obtenir à ce moment de crise des crédits étrangers, c'est surtout au dernier moyen que le Gouvernement des Soviets dut songer pour exécuter son programme.

Tel est l'aspect très particulier sous lequel se présente le véritable problème du dumping quand on l'envisage au point de vue de son application au régime des exportations soviétiques. Si on tient compte de cet aspect particulier du problème, on verra, qu'en dehors de ces traits originaux que nous venons d'exposer, le problème du dumping soviétique ne présente rien de nouveau ni d'original par rapport au phénomène qu'on a pu observer continuellement sur le marché mondial.

En examinant récemment dans le cadre d'une étude les nouvelles tendances de la politique commerciale, M. Oualid arrive à cette conclusion que la tentation est forte pour quiconque subit la concurrence étrangère de crier au dumping. Les protestations faites, les dispositions prises aux Etats-Unis et en Europe contre le prétendu dumping russe en sont la preuve. « La production soviétique, dit-on, n'est point soumise aux conditions ordinaires de l'industrie capitaliste. Elle n'a pas de capital à rémunérer, elle est indifférente au prix de revient et ses travailleurs sont « sous-payés ». Cette argumentation, conclut l'auteur, ne rappelle-t-elle point singulièrement celle des producteurs américains contre la production européenne issue d'une main-d'œuvre au rabais ou des travailleurs des Etats-Unis contre l'immigration d'ouvriers européens au standard of living inférieur »¹.

Réduit à ses proportions véritables, le problème théorique du dumping soviétique tire en fait son origine de l'emploi quelque peu impropre du terme même de « dumping ». Ce terme a été employé, dans ce cas particulier, dans son sens non pas originaire, mais très large.

1. Oualid, art. cit.

En fait, il s'agit surtout d'un phénomène spécial de concurrence, qu'on peut quelquefois qualifier de « déloyale », dans des conditions particulièrement avantageuses pour l'une des parties, sur le marché extérieur, dans la vente des produits d'une certaine origine. Concurrence redoutable étant donné que la partie adverse ne possède souvent pas de moyens adéquats pour la combattre, cette concurrence ayant comme origine et comme base les conditions économiques spéciales du pays d'où proviennent les marchandises. Sous cet aspect, la campagne contre le dumping soviétique peut être envisagée comme une des formes d'opposition de l'étranger au système du commerce extérieur de l'U.R.S.S.

Campagne contre le dumping soviétique en France.

Cette campagne contre le dumping prit à un moment donné une étendue considérable et suscita une série de mesures législatives prises par différents Etats. Mentionnons d'abord le décret du Gouvernement Français du 3 octobre 1930, édictant des « mesures de contrôle sur l'importation de certaines marchandises originaires ou en provenance de l'U.R.S.S. »¹.

Il s'agissait non pas d'une prohibition, mais surtout d'une surveillance des importations de provenance russe. L'importation d'un certain nombre de marchandises fut, par ce décret, subordonnée à l'autorisation du Ministre du Budget (Direction générale des douanes) accordée sur avis des Départements ministériels intéressés (Agriculture ou Commerce)². Comme nous l'avons déjà dit, cette mesure fut prise par simple décret : le Gouvernement se considérant en droit d'agir sans le Parlement (le décret fut promulgué pendant les vacances parlementaires) en vertu d'une loi du 29 mars 1910, dont l'art. 3 autorise le Gouvernement à prendre d'urgence, par décret « dans le cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers seraient de nature à entraver le commerce international », toutes dispositions appropriées aux circonstances³.

1. *Journal officiel*, n° du 4 octobre 1930.

2. Les marchandises visées par le décret étaient les suivantes : Volailles vivantes ou mortes, viandes réfrigérées ou congelées de porc, céréales et leurs dérivés, sucre, bois commun, lin brut, peigné, taillé ou en étoupe, colles de poisson, colles d'os, de nerf, de peau, etc... en plaques, en feuilles, en poudre, liquide gelée ou en pâte, gélatine, oléine et stéarine, acide oléique, acide stéarique.

3. D'après la proposition de M. Chassaing, le Gouvernement devrait affecter les produits de droits d'anti dumping au service des fonds russes d'avant guerre, détenus par les Français. Ce serait, d'après l'exposé des motifs le seul moyen, — la Conférence franco-soviétique n'ayant donné encore aucun résultat, — de dédommager légèrement les petits épargnants qui avaient mis toutes leurs économies à la souscription des fonds russes. (*Capital*, n° du 19 novembre 1930).

Campagne contre le dumping en Belgique.

Une mesure analogue fut prise à la même époque par le Gouvernement Belge. Le décret fut promulgué le 25 octobre 1930. La mesure avait, par certains côtés, un caractère moins étendu que celle du Gouvernement Français. Il n'était question dans le décret ni du lin, ni du bois, produits dont la Belgique a besoin. Le régime de licence fut institué pour les céréales, les vins, la colle, l'oléine et la stéarine en provenance de l'U.R.S.S. La mesure prise établissait, d'autre part, une réglementation concernant non seulement l'importation des marchandises, mais encore leur transit par la Belgique. Ces dispositions relatives au transit furent d'ailleurs rapportées le 27 octobre, jour de l'entrée en vigueur du décret¹.

Des mesures analogues à celles dont nous venons de parler furent prises par les Gouvernements de Roumanie et de Hongrie.

Lutte contre le dumping aux E.U.A.

Cette lutte contre le « dumping russe » prit une forme très curieuse aux Etats-Unis d'Amérique. C'est la notion du « travail forcé » qui servit de base à une série de mesures prises par le Gouvernement Fédéral au cours de l'année 1930. Une clause spéciale fut notamment insérée dans le nouveau tarif douanier des Etats-Unis d'Amérique. L'art. 307 du tarif douanier interdit l'importation aux Etats-Unis, des produits obtenus à l'aide des déportés et des prisonniers, et aussi par le travail forcé en général. La loi donne à cette occasion la définition du « travail forcé ». Ce terme, dans ledit règlement, désigne « tout travail ou tous services exigés de toute personne sous menace de peine quelconque pour la non-exécution du travail, et le travail qu'un ouvrier quelconque n'exécute pas volontairement² ». Cette définition avait pour but d'exposer les conditions particulières de la réalité économique en U.R.S.S.

Au début, la campagne a un caractère très général. Elle est dirigée par la suite, contre l'importation aux Etats-Unis de produits déterminés : blé, pétrole, coton, manganèse, asbeste, bois, allumettes, etc. Au courant de 1930, cette campagne prend une extension considérable. La Fédération Américaine du Travail, les milieux industriels y prennent part. Le Congrès décide de créer une Commission spéciale qui aura pour objet « l'étude de l'activité communiste aux Etats-Unis »³.

1. Prof. GOICHBARG, *Le décret belge contre notre exportation*, Art. dans la *Vie économique des Soviets*, n° du 5 févr. 1930.

2. Trad. cf. *Mémoire de l'Assoc. financière, industrielle et commerciale russe*, p. 29.

3. Janson, *Commerce extérieur, Recueil d'articles*, Moscou, 1934, pp. 48 et suiv.

L'administration de Hoover prend une série de mesures spéciales d'ordre administratif dirigées contre l'importation des marchandises soviétiques aux Etats-Unis d'Amérique. Cette série de mesures est inaugurée par l'embargo sur les articles en bois soviétique, prise en juillet 1930 à la suite de la nouvelle loi douanière.

Parmi ces mesures il faut mentionner notamment :

L'arrêté de l'Administration des Finances en date du 23 mai 1930 qui introduit la taxe sur les allumettes soviétiques (mesure fondée sur le décret anti-dumping de 1921).

Les différentes mesures de restriction portent sur l'importation soviétique de l'asbeste et du manganèse.

D'autre part, en novembre 1930, un décret, contresigné par le Secrétaire d'Etat, était destiné à mettre en application des surtaxes douanières spéciales, en vue d'enrayer l'importation des produits fabriqués au moyen du travail forcé.

Il faut enfin signaler l'arrêté du Commissaire des douanes, approuvé le 20 février 1931 par le Secrétaire of State des Finances d'importer de l'U.R.S.S. certains articles de bois provenant de quatre régions de l'U.R.S.S. où le Gouvernement des Soviets emploie le travail forcé.

Il est incontestable que la campagne contre le « dumping soviétique » avait comme source non seulement ce phénomène de concurrence de certains produits soviétiques sur le marché mondial dans des conditions spécifiquement avantageuses, en raison d'une organisation économique spéciale en U.R.S.S., mais encore les faits positifs de l'accroissement inquiétant de l'exportation soviétique¹.

Il est certain aussi qu'un tel accroissement d'exportations pouvait être de nature à émouvoir les milieux intéressés, étant donné que dans l'état de crise économique, un accroissement, même dans des proportions relativement peu considérables, pouvait avoir comme

1. V. l'argumentation de cette thèse avec documentation abondante, qui est donnée dans une étude précitée de M. E. Néron, *Revue polit. et parlement.*, 1931, t. CXLVII, pp. 5 et suiv. Pour se rendre compte de l'essor qu'avait pris à ce moment l'exportation de certains produits soviétiques, il suffit de consulter les chiffres donnés par M. H.R. Knickerbocker, dans un de ses articles sur le commerce extérieur soviétique. « On peut juger, écrit-il, de la rapidité de l'essor pris par les exportations soviétiques du bois de charpente, du fait qu'elles s'élèveront, cette année à environ 8 milliards de pieds carrés de planches, par rapport à 3.337 millions en 1929, à 3.320 millions en 1928, 1.779 millions en 1927 et à 3.269.790.000 en 1913 pour les territoires formant actuellement l'Union Soviétique. Ces chiffres sont empruntés à une publication officielle du « *Monopole soviétique du commerce extérieur* ». On voit que le danger que présentait en ce moment l'exportation soviétique n'était point imaginaire » (article écrit en 1929).

résultat des complications, et même une sérieuse désorganisation du marché mondial¹.

Il n'en est pas moins vrai que, partant dans cette campagne anti-soviétique de l'idée de « dumping » comme tel, on partait d'un principe nous l'avons déjà dit au point de vue théorique, peu solide. Les résultats de la campagne contre le dumping furent médiocres. L'action commune des Puissances envisagée, en été 1930, sur l'initiative du Gouvernement Français, à Genève, ne put être organisée en raison de l'opposition de certaines grandes Puissances, notamment de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne. Ces deux Puissances, les plus grandes importatrices des produits soviétiques, s'abstinrent de participer, sous quelque forme que ce soit, à cette mesure contre le dumping soviétique. Même dans les pays qui prirent des mesures contre le dumping, ni la presse, ni les marchés intéressés n'étaient unanimes sur l'opportunité et sur l'efficacité des mesures prises. Il faut ajouter aussi que certaines de ces mesures ont provoqué une série de mesures « défensives » du Gouvernement des Soviets. En fin de compte, la plupart des mesures prises furent rapportées.

Campagne contre le régime soviétique du commerce extérieur en Angleterre.

Cette campagne contre le régime soviétique du commerce extérieur se présente sous un angle spécial en Angleterre. Elle fut très riche en péripéties. Campagnes dans la presse, campagnes de certaines associations spécialement créées², des Chambres de commerce, des municipalités; interpellations du gouvernement et discussions au Parlement³, etc., telles sont les principales voies par lesquelles les

1. Il ne faut pas non plus, pour bien comprendre les raisons de la campagne contre le dumping, mésestimer cette autre raison qui a pour base la crainte que l'essor de l'exportation soviétique poursuive non seulement le but d'obtenir les ressources nécessaires pour l'application du plan quinquennal, mais aussi que la politique du Gouvernement des Soviets a le désir de bouleverser les marchés capitalistes du monde entier et de préparer ainsi le terrain pour l'extension du communisme.

2. Il faut signaler notamment les résolutions de l'Association des Chambres de Commerce britanniques (avril 1931) ayant trait au danger du « dumping » en rapport avec la mise en application du plan quinquennal; le rapport de la Chambre de Commerce de Manchester sur le danger de la concurrence soviétique dans le domaine de l'industrie textile et cotonnière; la décision de la Municipalité de Londres sur la cessation des achats du bois soviétique, etc.. (JANSON, *Rec. cit.*, pp. 54-55).

3. V. la proposition d'un groupe de députés conservateurs de la Chambre des Communes (en avril 1932) de dénoncer l'accord anglo-soviétique et d'imposer les articles soviétiques importés de l'U.R.S.S. d'une taxe spéciale dont le produit serait affecté à la création d'un fonds spécial en vue de compenser les détenteurs des titres de l'emprunt russe. On peut encore mentionner la démarche d'un

milieux intéressés ont fait entendre leur mécontentement du système des échanges commerciaux avec l'U.R.S.S.

C'est aussi au courant des années 1931 et 1932 que la campagne contre le dumping soviétique, ou plus exactement contre le régime soviétique du commerce extérieur s'est fait sentir. En effet, à ce moment là, on peut signaler les campagnes contre l'importation du pétrole et du blé, contre l'importation du bois, des fourrures, du beurre, etc.

Parmi les épisodes de la lutte contre le système du commerce extérieur soviétique en Angleterre, il faut spécialement signaler un embargo sur les produits soviétiques proclamé en avril 1933 par la Grande-Bretagne. Cette mesure de défense de nature économique contre l'U.R.S.S., poursuivait des buts purement politiques, et avait pour objet le règlement du conflit survenu à l'occasion du procès des ingénieurs anglais de la Compagnie Vickers à Moscou en avril 1933¹, inculpés d'espionnage économique.

Les mesures prises contre les ingénieurs de la Société Vickers ont vivement ému l'opinion publique en Angleterre. Après plusieurs démarches extrêmement énergiques de l'ambassadeur britannique qui menaça de rompre les relations diplomatiques, il quitta l'U.R.S.S. en laissant à Moscou un chargé d'affaires. A la Chambre des Communes, le 5 avril, le Ministre des Affaires étrangères obtint les pouvoirs nécessaires pour prohiber, s'il y avait lieu, l'importation des produits soviétiques. D'autre part, le Gouvernement Britannique suspendit les négociations en vue du renouvellement d'un accord commercial venu à expiration le 17 avril. Enfin, après avoir pris connaissance du verdict de Moscou, le 19 avril, au cours d'une réunion du Conseil privé, le Roi signait une proclamation prohibant

groupe à la Chambre des Lords contre le financement du commerce extérieur soviétique et pour le contingentement de l'importation du bois soviétique, etc... (Cf. Janson, *Rec. cit.*, p. 55).

1. La Société anglaise Metropolitan Vickers avait été chargée par les Soviets d'installations électriques, importantes et délicates. Dans la nuit du 11 au 12 mars le Guépéou fit une perquisition dans la maison qu'habitaient les ingénieurs de la Metro Vickers. Deux d'entre eux, MM. Monkhouse et Tornton furent conduits en prison. Quatre autres sujets britanniques furent à leur tour arrêtés. Un certain nombre de citoyens soviétiques subirent le même sort. Un communiqué du Gouvernement des Soviets, déclara qu'une enquête avait révélé qu'une série de manœuvres de sabotage avaient eu lieu dans les grandes stations électriques de Moscou, Cheliabinsk, Zuevo-Zlatoust : tentatives commises par des employés du commissariat de la grande industrie, avec la complicité de techniciens de la Metro-Vickers. Le 18 avril, les ingénieurs, sauf un seul acquitté, étaient condamnés pour sabotage à des peines relativement légères : l'un à 3 ans de réclusion, un autre à 2 ans, les trois autres à l'expulsion ; les accusés russes, quoique plus sévèrement traités, n'en échappèrent pas moins à la peine capitale. V. *Revue de droit inter.*, 1933, p. 365 suiv.

l'importation dans le Royaume-Uni de marchandises soviétiques de certaines catégories. De ce fait, plus des 3/4 des importations soviétiques se trouvaient directement ou indirectement touchés.

L'embargo fut cependant levé le 1^{er} juillet de la même année par suite d'un arrangement, survenu au cours de la Conférence Economique de Londres, entre les deux Gouvernements. Le Gouvernement soviétique amnistia les deux ingénieurs anglais. Le Gouvernement Britannique, en abrogeant l'embargo, annonça qu'il était prêt à reprendre les négociations en vue de la conclusion d'un nouveau traité de commerce.

Campagne contre le régime du monopole en Allemagne.

A côté de la campagne contre le système soviétique du commerce extérieur, menée sous forme de lutte contre le « dumping soviétique », on peut signaler plusieurs tentatives ayant pour but de combattre le régime soviétique « sur son propre terrain », de « lutter avec les mêmes armes que l'adversaire ».

Il faut mentionner ici, en premier lieu, une tentative de défense très pratique, imaginée par les milieux intéressés en Allemagne. Ce projet est d'autant plus digne d'attention qu'il montre que même en Allemagne, pays le plus favorablement disposé à collaborer avec l'U.R.S.S., sur la base du système économique tel qu'il existe dans ce dernier pays, on a éprouvé le besoin à un certain moment de réagir contre cette collaboration très libéralement conçue¹.

1. Les milieux d'affaires allemands ont été très déçus, vers 1928, des résultats de la collaboration avec l'U.R.S.S. sur la base du traité du 12 octobre 1925. On peut trouver une très riche documentation sur les conséquences auxquelles a abouti l'application du régime du monopole en Allemagne, dans un ouvrage de Mainz : « Die Auswirkungen des Aussenhandels monopole der U.d.S.S.R. auf die deutsch. russischen Wirtschaftsbeziehungen (V. aussi Louis Eichhorn : Die Handelsbeziehungen Deutschlands zur Sowjetrussland Rostok 1930). L'auteur montre la situation avantageuse de l'organisation soviétique par rapport à celle des commerçants et des firmes allemandes. Il signale l'importance, dans la conduite des opérations purement commerciales, des motifs politiques, — ce qui conduit à l'instabilité des rapports commerciaux. Il constate la main-mise des organisations soviétiques sur certaines branches de l'industrie allemande. Il se plaint aussi de l'activité sur le territoire allemand, de certaines sociétés mixtes soviétiques. Il indique que ces opérations ont parfois le caractère de dumping. Enfin, l'auteur signale avec insistance que l'opinion publique allemande avait été quelquefois très révoltée par le fait de l'existence, sur le territoire allemand, de milliers d'employés soviétiques, russes et non russes — tous « partisans de la même idéologie politique et économique ».

On peut trouver les mêmes critiques chez un autre auteur, Cleinov, qui affirme (p. 242) qu'en Allemagne, grâce à la situation créée dans le monde par le Traité de Versailles et ses conséquences, la situation de l'Union Soviétique est particulièrement avantageuse. La concurrence très sérieuse des firmes privées permet à l'U.R.S.S. d'acheter à des conditions très avantageuses. La situation sur le marché mondial est favorable à l'U.R.S.S. L'état de dispersion dans le monde, qui devrait être perpétué par le Traité de Versailles, est un « allié » facteur puissant du monopole actif du commerce extérieur.

C'est précisément dans ce but que fut créée, en 1928, la *section russe près l'Union de l'Industrie du Reich allemand*.

Le but de la création d'une section près l'association de l'industrie allemande qui groupe (en Allemagne) autour d'elle la presque totalité de l'industrie du pays, fut d'opposer au système du monopole du commerce extérieur russe un système analogue de l'industrie allemande. Cette section russe devait organiser les branches d'industrie allemande spécialement intéressées dans le travail avec l'U.R.S.S. Pour atteindre ce but poursuivi par l'association, on envisagea que dans l'avenir toutes les questions de principe qui surgiraient à l'occasion des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S., devraient être réglées non pas entre la représentation commerciale en Allemagne et une firme allemande intéressée, mais entre la Représentation Commerciale de l'U.R.S.S., d'une part, et un représentant de la section russe, d'autre part. Au *monopole* du commerce extérieur les industriels allemands essayaient d'opposer un *bloc* de l'industrie allemande.

Comme nous le verrons, cette tentative d'opposer au monopole du commerce extérieur soviétique un organisme centralisant du côté allemand les opérations commerciales, a échoué par suite de l'opposition du Gouvernement des Soviets (v. *infra*, p. 163)

Plans et projets de défense contre le régime soviétique.

Cet exposé serait incomplet si nous ne signalions pas certains plans et projets qui furent avancés pour combattre le régime soviétique du commerce extérieur « sur son propre terrain ».

Il est impossible de présenter ici l'exposé, même relativement complet des différentes propositions ayant pour objet les formes de défense contre l'action soviétique sur le marché mondial. Nous nous bornerons à donner quelques exemples qui permettront de se rendre compte de certaines idées générales constituant le point de départ de ces propositions.

Une proposition, — la plus intéressante peut-être —, fut exposée à la tribune du Sénat français et dans la presse par M. G. Caillaux.

« Il faut combattre, disait l'éminent homme d'Etat français, l'adversaire avec ses propres armes. Le monopole du commerce extérieur a été décrété en Russie. Les bolcheviques ne pourront pas se plaindre de ce que demain la France décide qu'il ne saurait désormais être acheté ou vendu au Pays des Soviets que par l'intermédiaire d'un Office ayant pour mission de veiller à ce qu'il y ait balance entre les acquisitions et les fournitures. Ainsi, plus d'approvisionnement de devises au bénéfice de Staline et de ses amis, ainsi plus

de moyens de constituer à nos frais un Trésor de guerre contre nous. Le même Office, achetant directement pour le compte de nos importateurs, leur céderait les produits acquis au cours de notre marché. Le bénéfice qui résulterait de la différence des prix, serait employé à indemniser les porteurs de rentes russes »¹.

Cette idée de M. Caillaux d'instituer un régime de commerce contrôlé et exactement balancé grâce à la création d'un Office français du commerce franco-russe fut reprise ensuite par M. Loucheur sur une échelle encore plus vaste. M. Loucheur proposa d'élargir les cadres de solution du problème en instituant un Office *International* de commerce avec les Soviets.

« Aux droits de douane, purs et simples, il nous faudra substituer des droits ne s'appliquant qu'à un contingent d'importations déterminé, calculé suivant les possibilités d'absorption du marché intérieur. Je souhaite que l'action des Soviets puisse donner aux nations de l'Europe le coup de fouet qui les poussera à créer l'organisation européenne que la France réclame depuis longtemps ».

« Nous proposons l'institution d'un *Office International de commerce* avec les Soviets. Cet Office achèterait aux Soviets tout ce que ceux-ci veulent vendre à bas prix, puis le répartirait entre les Etats adhérents suivant un barème déterminé, basé sur leurs besoins.

« Quant à chaque Etat, il ferait l'usage qu'il jugerait bon du bénéfice réalisé entre le prix d'achat aux Soviets et le prix de vente à ses ressortissants, celui-ci au niveau de ses prix intérieurs, naturellement pour ne pas ruiner ses propres producteurs »².

1. « Le vent des tempêtes », art. de M. Caillaux (*Capital*, n° du 25 mars 1931).

2. *Capital*, n° du 27 avril 1931.

Ajoutons qu'il existait, paraît-il, un autre projet, attribué à M. Briand, qui consistait en la création d'un Institut International de crédit européen pour le réescompte de tous les effets de commerce russes par l'intermédiaire duquel tous les membres de la Société des Nations opéreraient leurs échanges commerciaux avec l'Union Soviétique. Ce serait un Institut International pour le commerce avec l'U.R.S.S. Comme le dit M. H.R. Knickerbocker « la participation à l'Institut International de tous les membres de la Société des Nations l'obligerait soit à se soumettre à son autorité, soit à cesser effectivement toutes relations commerciales avec le monde extérieur ». (Cf. H.R. Knickerbocker, *Commerce rouge, U.R.S.S. contre Europe*, Paris, 1932, pp. 73 et suiv.).

Section III

L'ATTITUDE DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS A L'EGARD DES TENTATIVES DE DISCRIMINATION PRISES CONTRE LE COMMERCE SOVIETIQUE PAR LES DIFFERENTS PAYS.

Nous terminons ici l'exposé des formes de défense que le monde « capitaliste » tenta d'organiser pour combattre la concurrence de l'U.R.S.S., sur le marché mondial.

Quelle fut l'attitude que prit l'U.R.S.S., devant ces mesures et ces plans ?

L'attitude du Gouvernement des Soviets fut toujours très nette. Il riposta vigoureusement à toutes les mesures et plans de cet ordre, employa tous les moyens pour empêcher leur réalisation.

Telle fut notamment l'attitude du Gouvernement des Soviets en face des mesures prises contre le « dumping soviétique » par le Gouvernement Français. Le Gouvernement des Soviets décida de procéder à la diminution des commandes, à la cessation d'utilisation du tonnage de prendre les mesures contre le transit, etc., à l'égard des pays qui pratiquent, pour le commerce avec l'U.R.S.S., « un régime de protection spécial ne s'étendant pas aux autres pays »¹.

Telle fut aussi l'attitude de l'U.R.S.S., à l'égard des mesures prises par l'Angleterre au moment du conflit en 1932 : le Gouvernement des Soviets avait interdit les importations soviétiques.

Le Gouvernement des Soviets adopta la même attitude à l'égard de la création, par l'Association des industries allemandes, d'une

1. Le décret du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S. en date du 20 août 1930 stipule :

« Le Commissariat du Peuple du Commerce intérieur et extérieur de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques est chargé de prendre les mesures suivantes vis-à-vis des pays qui ont institué, à l'égard du commerce de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques un régime de protection spécial ne s'étendant pas aux autres pays et appliquent des mesures d'exception, législatives ou administratives qui entravent l'importation normale des marchandises soviétiques dans ces pays : 1° Cesser complètement ou réduire à leur strict minimum les commandes et les achats dans ces pays, 2° Cesser d'utiliser leur tonnage, 3° Etablir de concert avec le Commissariat du Peuple des transports une réglementation restrictive pour les marchandises en transit en provenance de ces pays, 4° De concert avec le Commissariat du Peuple des Transports, prendre des mesures pour cesser complètement ou réduire à son strict minimum l'utilisation des ports, voies de transit, docks et entrepôts de ces pays servant aux opérations de transit ou de réexportation de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques ». (*Vie Economique des Soviets*, n° 125 du 20 novembre 1930).

section russe en vue de l'opposer aux organes soviétiques du monopole du commerce extérieur. En hiver 1928, au moment des négociations, concernant le règlement des relations commerciales entre l'U.R.S.S., et l'Allemagne, le Gouvernement des Soviets protesta énergiquement contre le fait même de la création de la section russe. Les représentants soviétiques soutenaient, à la Conférence soviéto-allemande, la thèse que la combinaison des industriels allemands était en fait une mesure de discrimination et d'exception à l'égard du Gouvernement des Soviets et comme telle ne pouvait être acceptée par l'U.R.S.S. Le Gouvernement des Soviets insista vivement auprès du gouvernement Allemand pour qu'il exerçât une pression auprès de l'Association et empêchât la réalisation du plan proposé. Les démarches du Gouvernement soviétique eurent pour résultat la promesse formelle du Gouvernement Allemand d'attirer l'attention des organismes économiques respectifs et de leurs Unions sur le fait qu'il est inadmissible, dans l'intérêt du développement des relations économiques entre les deux Etats, d'établir, au moyen de conventions spéciales ou par tout autre procédé, des conditions qui auraient un caractère de mesure de discrimination.

Le Gouvernement des Soviets proteste avec la même vigueur contre les différents plans en vue d'organiser la résistance au système du monopole et emploie tous les moyens pour empêcher leur réalisation.

Il nous suffira, pour démontrer son attitude, de rappeler la réaction du Gouvernement soviétique à l'égard des mesures proposées par MM. Caillaux et Loucheur.

Dans un article de caractère officieux, le Gouvernement des Soviets s'éleva violemment contre le plan proposé par M. Caillaux de la création par la France d'un Office de commerce franco-soviétique qui centraliserait les achats et les ventes aux Soviets et surveillerait la balance du commerce franco-soviétique. La raison de cette protestation était que le Gouvernement des Soviets considérait qu'il ne pouvait pas admettre qu'on lui appliquât un système d'exception.

« Si la France, comme par exemple la Perse, avait réalisé chez elle le monopole du commerce extérieur, les Soviets n'auraient pas protesté, mais jamais ils n'auraient accepté qu'on leur appliquât un système d'exception. L'idée du commerce balancé est une utopie ridicule, et de tels remèdes pour raffermir les relations franco-soviétiques sont en réalité un poison »¹.

1. Art. dans *Economitcheskaja Gizn*, n° du 6 avril 1931. Comptes rendus Agence Econ. et Fin. n° du 14 avril 1931.



Nous terminons ici l'examen des principales formes dans lesquelles s'effectua la défense des pays « capitalistes » contre les conséquences auxquelles aboutit sur le marché extérieur l'application du système soviétique du commerce extérieur. Blocus économique, « blocus de l'or », mesures nombreuses contre le « dumping », diverses tentatives de « combattre l'adversaire sur son propre terrain du monopole du commerce extérieur », embargo des produits soviétiques, autres mesures encore de caractère discriminatoire à l'égard des produits soviétiques, etc., telles sont les formes de réaction et les conséquences *économiques* du conflit entre les deux systèmes économiques.

En effet, qu'est-ce qu'elle fut, rappelons-le encore une fois, cette principale forme de lutte, qui fut la campagne contre le dumping soviétique ?

Cette lutte contre le « dumping soviétique », à l'envisager objectivement, nous apparaît nettement comme une des formes de défense des nations capitalistes contre le danger soviétique sur le marché mondial. Sous l'aspect de la campagne contre cette concurrence déloyale que présente le véritable dumping, la lutte contre le dumping soviétique cachait son véritable objectif, qui ne pouvait être que tout le système soviétique du commerce extérieur dans son ensemble.

Sous forme de lutte contre le dumping, le monde « capitaliste » se défendait en fait contre le danger réel que présentait pour lui, sur le marché mondial, le régime soviétique du monopole du commerce extérieur.

Cet examen des formes de la lutte sur le marché extérieur contre le système soviétique du monopole nous permet de présumer que les différences entre les deux systèmes devront inévitablement aboutir à une série de conflits des deux systèmes sur un autre terrain, le terrain *juridique*.

Mais déjà, même sur le terrain limité que nous venons d'envisager, se posent les plus graves problèmes de droit international.

Certaines mesures prises par les différents pays pour combattre le régime soviétique du monopole, « véritables mesures de bataille contre le commerce russe »¹, créèrent une situation extrêmement curieuse au point de vue du droit international. Comme le disait

1. Expression de M. E. Lambert, *Une fuite dans les institutions de paix*, Lyon, 1934, p. 13.

avec justesse M.E. Lambert, il résultait « une situation intermédiaire entre l'état de paix et l'état de guerre ». Des mesures pareilles à celles de l'embargo sur les produits russes, étaient susceptibles de soulever les graves questions de leur conformité au droit commun interne et de leur légitimité au regard du droit international public. Des mesures comme celle de l'embargo surtout les mesures prises par l'Angleterre en 1933, peuvent, indiscutablement, être qualifiées, au point de vue de droit public, de *représailles*. Or, il est très difficile de prouver qu'elles satisfont à deux conditions auxquelles la légitimité des représailles est actuellement subordonnée qu'elles aient été réellement provoquées par une *offense imputable à l'Etat contre lequel elles sont dirigées* et qu'elles soient *proportionnées à l'offense qui les motive*. Et quand on réfléchit à ces questions, surtout à la lumière de l'analyse, comme celle qui fut posée par MM. E. Lambert et Paccioni dans une consultation et un livre consacrés à l'analyse des aspects juridiques du conflit en question, on peut se demander si les mesures prises correspondaient vraiment aux conditions normales où l'application des représailles peut être envisagée.

Des conflits entre les deux systèmes économiques, pareils à ceux que nous avons étudiés, ne sont que la manifestation de cet état d'esprit qui « avait dressé, — suivant l'expression de M.E. Lambert, — l'une contre l'autre notre vieille communauté internationale et la jeune société des peuples soviétiques, dans une même volonté chez chacune, d'imposer à l'autre ses vues d'organisation politique, juridique et surtout économique ... ».

*
* *

L'examen qui va suivre nous permettra d'apercevoir l'étendue et la diversité des conflits entre les deux systèmes sur le terrain juridique.

Le statut du commerce extérieur organisé comme un système de services publics, l'exercice du commerce extérieur considéré comme une fonction essentielle de l'Etat se rattachant à sa souveraineté, la notion de l'Etat, et du droit, la conception du droit privé et les principes de législation civile, profondément différents quelquefois de ceux adoptés par des pays de civilisation occidentale, tous ces facteurs engendrent, nécessairement, en se trouvant en contact, un conflit sur le terrain juridique.

La solution de ce conflit rencontrera de sérieuses difficultés. Le conflit de deux systèmes dans le domaine du droit international

public se heurtera souvent, non seulement à l'opposition des principes mais aussi dans certains domaines du droit des gens, à l'absence de règles positives, susceptibles de le résoudre.

En pratique, le conflit entre les deux systèmes juridiques ne pourra être écarté, comme nous l'avons déjà dit, que par un seul moyen, sur la base du droit conventionnel, qui aurait comme but de trouver un *modus vivendi* des deux systèmes, quelquefois opposés, et proposerait, à l'avance, des solutions aux difficultés concrètes résultant du contact de ces deux systèmes.

En examinant plus loin les dispositions du droit conventionnel soviétique nous verrons quelle large place tiennent dans ce système les clauses spéciales « contre la discrimination à l'égard du commerce soviétique ». Nous les trouverons non seulement dans les conventions et les traités de commerce proprement dit, mais aussi dans les traités de caractère purement politique, comme les Pactes de non-agression, etc. En introduisant ces dispositions dans les traités, le Gouvernement des Soviets a bien montré l'importance qu'il attachait, en pratiquant lui-même un régime des échanges au caractère exceptionnel, aux garanties dont l'objet est de le prémunir contre les mesures d'exception qui pouvaient lui être imposées par les autres Etats.

Troisième Partie

**Statut International de l'U.R.S.S.
lorsque son Gouvernement n'est pas reconnu
« de jure »**

PREAMBULE

PROBLÈME DE LA RECONNAISSANCE ET STATUT INTERNATIONAL DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS EN GÉNÉRAL

Observations préliminaires. — L'étude de l'évolution des relations commerciales de l'U.R.S.S., avec les autres pays nous permet de constater un trait anormal qui caractérise le développement de ces rapports. Ce trait, dont nous parlons, est le retard de plusieurs Etats à reconnaître le Gouvernement des Soviets.

Il suffit de mentionner que c'est en 1924, seulement sept ans après son avènement au pouvoir, que le Gouvernement des Soviets fut reconnu *de jure* par la France et la Grande-Bretagne et que seulement en 1933, après 15 ans d'existence, le Gouvernement des Soviets est reconnu par les Etats-Unis d'Amérique. Il n'est reconnu encore ni par la Belgique, ni par plusieurs autres Etats.

Il est vrai que l'acte de reconnaissance d'un gouvernement étant un acte de caractère politique, il ne doit avoir, semble-t-il, que la portée et la signification politiques. Néanmoins, il exerce en fait une influence considérable, non seulement sur les relations politiques et diplomatiques de l'Etat dont il s'agit, mais aussi sur son Statut international en général et, plus particulièrement sur ses relations commerciales.

L'absence de reconnaissance engendre ordinairement, pour les relations commerciales de l'Etat, des complications de plusieurs sortes.

Ces complications deviennent encore plus considérables quand il s'agit de l'Etat soviétique et qu'elles sont en rapport avec l'existence en U.R.S.S., d'un système de commerce extérieur qui n'existe pas dans d'autres pays. Pour pouvoir fonctionner normalement, ce statut spécial du commerce extérieur doit être reconnu par les Etats

où les organes du commerce extérieur auront besoin de s'installer et de fonctionner. L'U.R.S.S., a besoin de la reconnaissance du principe du monopole du commerce extérieur, de certains privilèges et de l'immunité des représentations commerciales, de certains droits spéciaux pour d'autres organismes étatiques du commerce extérieur, etc.

D'autre part, ce système du commerce extérieur ne pourra pas fonctionner normalement à l'étranger sans la reconnaissance du Gouvernement des Soviets, pour d'autres raisons aussi qui proviennent notamment de la nécessité, pour le fonctionnement régulier du système du monopole, d'avoir des crédits à long terme, des emprunts qui nécessitent souvent des garanties spéciales des gouvernements étrangers.

Ni les crédits à long terme, ni les emprunts étrangers, ni les garanties des gouvernements ne sont possibles sans que le gouvernement qui veut les obtenir, ait un Statut international régulier, qu'il soit reconnu et qu'il jouisse de la plénitude de sa capacité internationale.

Ces quelques considérations permettent d'apprécier l'importance et la grande place que tient ce problème de reconnaissance dans l'étude du Statut international de l'U.R.S.S.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

ASPECT GENERAL DE LA DOCTRINE DE LA RECONNAISSANCE

BIBLIOGRAPHIE. — CHKLAVER, *Le gouvernement de facto*, (*Rev. de droit internat.* 1927, pp. 766-785); ERICH, *La naissance et la reconnaissance des Etats*, Académie de Droit International, (*Recueil de Cours*, 1926, III, 431); FRAENKEL, *Digest of cases on International Law Relating to Recognition of governments* (1925); GEMMA, *Les gouvernements de fait*, Académie de Droit International, (*Recueil des Cours*, 1924, III, 297); GROUBER, TAGER, PRUHOMME (André), FREUND et CRANE, *La reconnaissance du gouvernement soviétique russe et le droit international*, (*Jour. de Droit inter.*), 305, 307, 318, 331, 3444 (1925); HERVEY, *Legal effects of Recognition in international Law*, (1928); LAGARDE, *La reconnaissance du Gouvernement des Soviets*, (1924); LARNAUDE, « Les gouvernements de fait », (*Rev. Gén. de Droit Intern. Pub.*, 457, (1921); LECHARNY (L.), *La validité des actes internes des gouvernements de fait à l'égard des étrangers*, Paris, 1929, 182 p.; NOEL (Henri), *La doctrine américaine en matière de reconnaissance des gouvernements étrangers*, (*Rev. Gén. Droit Inter.* 1928); NOEL (Henri), *Les gouvernements de fait devant le juge*, Paris, 1927, 260 p.; HOUGHTON, *The validity of the Acts of Unrecognized De Facto Government in Courts of Unrecognizing States*, (13), (*Minn. L. Rev.* 216, 1929); HOUGHTON, *The position of unrecognized Governments Before the Courts of Foreign States*, (4), (*Indiana L. Jour.* 519, 1929); POLITIS, *La théorie de la reconnaissance*, (*Mélanges Pillet*, t. I); ROUGIER, *Les guerres civiles et le Droit des gens*, Lyon, 1903; SPIROPOULOS, *Die de facto Regierung im Völkerrecht*, (1926); WILLIAMS, *Recognition*, (*The Grotius Society*, 1929, pp. 55-81).

L'étude du problème de la reconnaissance présente, au point de vue théorique, sur le terrain des principes positifs du droit des gens, des difficultés considérables. On n'est d'accord ni sur la terminologie même, ni sur les principes. La terminologie est quelquefois très imprécise, et les principes ne sont pas toujours certains, ni universellement admis.

Pour bien comprendre certaines particularités de la doctrine de la reconnaissance, sous la forme où elle existait au moment où elle

aurait dû être appliquée dans le cas du Gouvernement des Soviets, il ne faut pas oublier les circonstances et les faits qui servaient de base à la formation de cette doctrine. Comme les autres doctrines de droit international, la doctrine de la reconnaissance s'est formée et s'est précisée sous l'influence des faits, par nécessité de tirer des conséquences juridiques d'une situation de fait déterminée. Sa formation fut influencée surtout par les vues de la jurisprudence, du pouvoir exécutif et de la doctrine des Etats-Unis d'Amérique.

S'étant formée et précisée au courant du XIX^e siècle, postérieurement aux événements de la Révolution française, elle fut fixée surtout sous l'influence de l'état de fait en Amérique latine, où les révolutions sont « endémiques et parfois épidémiques »¹, mais où elles sont plutôt de courte durée dans la majorité des cas et n'ont nullement un caractère de cataclysme social. On peut affirmer que cette doctrine, telle qu'elle se présente aux environs de 1918, partait de la présomption que l'état de reconnaissance est un état *intermédiaire* et que la période de non reconnaissance sera *de courte durée*. La doctrine supposait aussi que pendant cette période intermédiaire, la vie juridique de l'Etat dont il s'agit, si elle est interrompue, ne l'est que partiellement, que l'appareil administratif fonctionne, que la législation ancienne continue à être appliquée dans sa plus grande partie, que la justice continue à être rendue comme auparavant. Bref, la doctrine de la reconnaissance n'était nullement destinée à résoudre toutes les difficultés qui pourraient se présenter un jour pour le cas de reconnaissance d'un gouvernement issu d'une révolution qui ressemble à un cataclysme social et où ce problème se posera pendant une durée quelquefois très longue, sans précédent à l'époque et dans des circonstances où l'interdépendance économique s'est fait tout particulièrement sentir. Il n'est pas étonnant que l'insuffisance et parfois la faiblesse même de cette doctrine de la reconnaissance se fasse particulièrement sentir dans le cas où elle devait être appliquée à la reconnaissance du Gouvernement des Soviets.

1. Au Pérou, par exemple, dans l'intervalle entre 1839 et 1886, il n'y eut pas moins de six gouvernements de fait : de Santacruz, Vivance, Général Castilla, Colonel Prado, Don Nicolas de Pierola et Iglesias. — Cf. Larnaude, *Dict. dipl.* t. I, 959.

Section I

ANALYSE SOMMAIRE DE LA DOCTRINE DE LA RECONNAISSANCE TELLE QU'ELLE SE PRESENTE AU MOMENT OU LE GOUVERNEMENT DES SOVIETS ARRIVE AU POUVOIR

En étudiant le Statut international de l'U.R.S.S. Etat commerçant, il est superflu d'envisager le problème de la reconnaissance et de ses effets sous *tous* les aspects. Cet examen doit avoir, par conséquent, un caractère *limité*.

Sans entrer dans l'étude détaillée de la doctrine de la reconnaissance, nous nous bornerons à l'examiner sous les deux aspects, qui avaient pris une place importante dans la détermination du Statut du Gouvernement des Soviets non reconnu.

Nous préciserons d'abord, sur la base de la doctrine classique de la reconnaissance, la différence entre les deux sortes de reconnaissance, celle de l'Etat et celle du Gouvernement.

Nous analyserons ensuite la doctrine de la validité des actes du Gouvernement non reconnu et la théorie de la subordination, dans le domaine de la reconnaissance, du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif.

Ces deux points avaient pour la détermination du statut du gouvernement des Soviets une importance très inégale, et c'était surtout le deuxième point qui avait un rapport plus direct avec le problème du statut du gouvernement des Soviets non reconnu.

On ne parlera ici que des deux cas de la « reconnaissance » celle d'un Etat et celle d'un Gouvernement.

1. Reconnaissance d'un Etat. — L'Etat constitue une personne juridique nécessaire. Il commence à exister au regard du droit interne aussitôt que se trouvent réunies les conditions nécessaires à son existence (un groupe d'hommes, un territoire, une autorité commune).

Si telle est la situation au point de vue du droit interne, il en est autrement au point de vue du droit international. Pour qu'un Etat soit admis dans la communauté des Etats, pour qu'il soit traité comme un sujet du droit de gens, investi de personnalité et de souveraineté internationales, une formalité spéciale est nécessaire.

Il faut qu'il soit reconnu par les autres Etats. Cet acte de reconnaissance lui fait prendre rang dans la communauté des Etats. Il a pour objet la souveraineté externe de l'Etat, lui conférant les droits et imposant les obligations en rapport avec cette souveraineté externe.

2. Reconnaissance d'un Gouvernement. — A cette reconnaissance de l'Etat, il faut opposer la reconnaissance du Gouvernement. Cette opposition entre les deux sortes de reconnaissance se manifeste d'abord dans le fait que la reconnaissance d'un Gouvernement est indépendante de celle d'un Etat, et que la personnalité internationale d'un Etat, une fois reconnue, n'est nullement compromise par le refus opposé à la reconnaissance de son Gouvernement par les Etats. La reconnaissance de l'Etat reste acquise malgré le changement de Gouvernement « *forma regiminis mutata non mutatus populus ipse* »¹.

Reconnaître un Gouvernement, c'est déclarer qu'un certain ensemble d'organes exerçant en fait un pouvoir dans un Etat est qualifié pour représenter cet Etat dans ses relations extérieures et exercer ses prérogatives internationales².

Reconnaissance d'un Gouvernement. — Distinction entre la reconnaissance « de jure » et « de facto ». — C'est sur le terrain de ces deux notions, reconnaissance *de jure* et *de facto*, qu'apparut tout

1. K. STRUPP, *Eléments du droit inter. public*, citant, t. I, p. 88, Bynkershoeck : *Questiones juris, publici* II, 25 ; v. aussi GEMMA, *Cours de la Haye*, 1924, t. III, p. 333. « La reconnaissance d'un Etat a une signification bien différente de la reconnaissance d'un gouvernement. La reconnaissance de l'Etat lui donne une personnalité internationale, elle lui donne la qualité de sujet de droit, au moins vis-à-vis des Etats qui le reconnaissent, tandis que la reconnaissance d'une mutation dans le Gouvernement ne crée rien de nouveau dans l'ordre international. Il n'y a aucun doute possible sur la continuation d'un Etat, comme tel, malgré les changements fondamentaux survenus dans sa constitution intérieure.

2. La reconnaissance d'un gouvernement par un autre gouvernement est l'acte par lequel un Etat étranger déclare considérer le nouveau gouvernement comme le représentant du pays et le dépositaire de la souveraineté et par lequel il s'engage à user de son intermédiaire pour toutes les relations qui auront lieu entre les deux Etats » (Rougier, 499).

Cf., Politis, *La théorie de la reconnaissance*, Mélanges Pillet, p. 192. « La reconnaissance n'est que la constatation de certains faits qui conditionnent seulement l'exercice des droits. Elle est simplement déclarative de droit. Elle n'est, à proprement parler, ni libre, ni obligatoire ; elle est soumise à l'observation des règles de droit ».

Ces définitions ont été consacrées dans le projet de convention panaméricaine, élaboré en 1921, sur la reconnaissance de nouveaux Etats et de nouveaux gouvernements.

particulièrement la défectuosité de la terminologie de cette doctrine. On emploie très souvent les termes *de jure*, *de facto* sans se préoccuper du sens exact des termes. On n'est pas d'accord sur leur signification, mais encore ces formules, surtout quand elles sont employées par les organes du pouvoir exécutif, sont quelquefois « d'une imprécision et d'une obscurité voulues ».

Il nous semble superflu d'entrer, dans cet ouvrage consacré au problème du statut de l'Etat commerçant, dans l'étude spéciale de l'évolution de la doctrine *de jure* et *de facto*. Cette évolution intéresse plus spécialement le statut international du Gouvernement des Soviets en général. L'importance de la distinction entre la reconnaissance *de jure* et *de facto* était bien moindre sur le terrain spécial qui nous occupe. Le Gouvernement des Soviets, n'étant pas reconnu *de jure* par un Etat, mais ayant une convention commerciale avec lui, avait joui d'un statut quelquefois beaucoup plus favorable que s'il avait été reconnu *de jure*, mais n'avait pas eu de convention commerciale avec l'Etat en question.

3. La doctrine de la reconnaissance et la théorie de la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif. — Cet exposé sommaire de la théorie de la reconnaissance ne serait pas complet si nous n'indiquions pas le rôle qui appartient, dans le domaine de la reconnaissance, au pouvoir exécutif. On peut poser comme principe que la reconnaissance d'un Gouvernement ou d'un Etat est du ressort de la compétence exclusive du pouvoir exécutif du pays dont émane la reconnaissance. Cette règle est surtout une règle coutumière. Les textes constitutionnels internes sont ordinairement muets en ce qui concerne la compétence des pouvoirs en cette matière. Comme le disait Bluntschli¹ : « La question de la reconnaissance d'un gouvernement étranger est, dans tous les Etats modernes, tranchée par les gouvernements des divers pays ». « L'acte de reconnaissance est un acte gouvernemental ». Tel est le principe fondamental dans le domaine de la reconnaissance, reconnu et appliqué par un grand nombre d'Etats modernes, par la France, la Grande Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique, notamment².

Mais si l'on peut être d'accord sur le principe même, il est beaucoup plus difficile de l'admettre dans ses applications et ses conséquences, telles qu'elles sont fixées par la doctrine et la jurisprudence modernes (v. *infra*). Le principe que la reconnaissance du gouver-

1. « Le droit international codifié », Trad. franç. Paris, 1886, n° 122, p. 119.

2. V. Noël Henri, *op. cit.*, n° 79 et suiv.

nement est du ressort du pouvoir exécutif et est indissolublement lié à un autre principe qu'on peut formuler comme « subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif » dans le domaine qui nous occupe. Or, l'interprétation extensive de ce dernier principe par la doctrine et la jurisprudence aboutit à compliquer considérablement le problème du Statut juridique du gouvernement non reconnu.

En effet, quelle est la manifestation fondamentale de cette règle de subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif ? Elle est formulée par Bluntchli au même moment où il fixe le principe de compétence exclusive du pouvoir exécutif.

« *Les Tribunaux devront, dans les procès internationaux, se régler sur les décisions de leurs gouvernements respectifs* ». Lorsque le gouvernement n'est pas reconnu, il est juridiquement inexistant. Lorsque le pouvoir exécutif lui refuse la reconnaissance, le juge doit, lui aussi, le méconnaître ; on lui interdit, notamment, de rechercher si un gouvernement doit être considéré comme tel », on propose de lui refuser toute capacité et plus spécialement de refuser de donner aucun effet aux actes du gouvernement non reconnu.

Telles sont, très sommairement exposées, les conséquences auxquelles on aboutit par l'application de la thèse classique de subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif dans le domaine de la reconnaissance.

Nous verrons plus tard, en examinant l'application de cette thèse sur le terrain du cas qui nous occupe, les complications auxquelles conduit l'application rigoureuse de ce principe qui aboutit, inévitablement, au refus du juge tiers de tenir compte des actes du gouvernement non reconnu et de sa législation et à l'impossibilité pour celui-ci d'apparaître en justice en qualité de demandeur ou de défendeur.

*
* *

La doctrine classique de la reconnaissance est insuffisante en ce sens qu'elle part implicitement de ce principe, — exact au fond, que l'état de non reconnaissance est anormal, qu'il doit être de courte durée ; il suppose une certaine continuité de la vie juridique entre la situation antérieure et celle qu'il s'agit de reconnaître.

Or, ayant été créée à l'origine pour faire face à une situation de courte durée, jusqu'au moment où la stabilité du gouvernement se serait affirmée à l'intérieur du pays, cette théorie est incapable de résoudre les difficultés qui se présentent au cas où la durée de la non reconnaissance se prolonge, et surtout au cas où les rapports

économiques entre le pays dont il s'agit de reconnaître le gouvernement et celui qui refuse d'octroyer la reconnaissance, sont actifs, fréquents, suivis et engendrent, par le fait de leur continuité, de multiples rapports dans le domaine du droit public et privé.

Mais c'est surtout sur le terrain du principe de subordination du Juge, pouvoir judiciaire, au pouvoir exécutif le principe, qui aboutit, s'il est rigoureusement appliqué, au refus du juge d'admettre la validité des actes du gouvernement non reconnu et de législation, que se manifestent l'insuffisance et le danger de la théorie classique.

Il suffit d'analyser les statuts du Gouvernement des Soviets non reconnu aux Etats-Unis (v. *infra*, p. 191) pour se rendre compte des contradictions et des complications auxquelles peut aboutir la pratique de l'application rigoureuse des principes de la théorie classique.

Tant que la période de non reconnaissance se prolonge, le système aboutit inévitablement au recours aux fictions. Le principe d'incapacité absolue du gouvernement non reconnu est difficilement conciliable avec l'idée de continuité de l'Etat. Le maintien des anciens agents diplomatiques et consulaires qui furent nommés par le gouvernement antérieur, le maintien des anciens traités, le recours à l'ancienne législation, telles sont les conséquences, souvent inévitables, auxquelles aboutit l'application de ce système en pratique.

C'est ici que réside le grand défaut et le danger de ce système. Une théorie juridique qui ne peut pas s'appliquer, sans avoir besoin de recourir aux fictions n'est jamais très satisfaisante. Si l'on part de cette idée, seule juste, que toute doctrine juridique, pour être viable, ne doit jamais méconnaître la réalité juridique, ni en aucun cas, se trouver en contradiction flagrante et continue avec les faits, on constate, encore une fois, la faiblesse de la théorie classique de la reconnaissance. Les conceptions que nous venons d'exposer ne pouvaient pas supporter très longtemps l'épreuve des faits.

Section II

POSITION DU PROBLEME

1. De quel genre de reconnaissance s'agissait-il ? — Avant d'aborder l'examen du Statut juridique de l'U.R.S.S., à l'étranger, avant et après la reconnaissance du Gouvernement des Soviets, il s'agit de résoudre deux questions préliminaires :

D'abord, il faut savoir de quel genre de reconnaissance il s'agit dans le cas qui nous occupe.

Il convient ensuite de préciser le terme même de « Gouvernement des Soviets ».

1^o Analysons d'abord le premier problème, à savoir : s'agissait-il, dans le cas qui nous occupe, de la reconnaissance du *gouvernement* ou de celle de l'*Etat*¹.

Le problème de la reconnaissance des Soviets se pose, en général, comme reconnaissance du *gouvernement*. On est généralement d'accord pour reconnaître que l'Etat russe a continué à subsister comme sujet de droit international, malgré la révolution bolcheviste et l'avènement du Gouvernement des Soviets au pouvoir. Et, en fait, l'attitude des Puissances justifie ce point de vue. Il suffit d'indiquer les dispositions des traités de paix conclus par les Puissances Alliées, après la révolution bolcheviste, qui ont pour objet de sauvegarder le droit de l'*Etat russe* dans l'avenir², et, dans le même sens, la réponse affirmative du Gouvernement Suisse quant à la question de savoir si la Russie doit faire partie des Etats participant à la Convention sanitaire de Genève. Il suffit enfin de jeter un coup d'œil sur les textes des documents diplomatiques, publiés à l'occasion de la Conférence de Cannes (1922), et sur le texte des travaux préparatoires de la Conférence de Gênes³ pour se rendre compte que le problème de continuité de l'Etat russe, malgré la révolution bolcheviste, ne s'est même pas posé devant les autres Etats.

Et cependant, si telle est au fond la véritable portée de la reconnaissance, il n'est pas inutile de préciser que, du point de vue strictement juridique, ce problème n'est pas aussi simple qu'il le paraît au premier abord. Comme dans plusieurs problèmes, les difficultés proviennent ici de la défectuosité des textes soviétiques et du mépris du Gouvernement des Soviets pour les problèmes se rattachant à la technique juridique.

En effet, il est impossible, sur la base des textes constitutionnels soviétiques, d'affirmer que les Etats étrangers avaient, depuis l'avènement du gouvernement des Soviets au pouvoir et au moment où le problème de la reconnaissance des « Soviets » s'est posé devant eux, toujours un sujet de droit international qui correspondait exactement à l'ancien État russe.

Il faut distinguer, au point de vue du droit constitutionnel sovié-

1. V. Korovine, *La reconnaissance internationale de l'U.R.S.S. et ses conséquences juridiques*, Droit soviétique 1924, n^o 3 (9), pp. 76 et suiv. (R.).

2. Art. 116 du Traité de Versailles ; Art. 87 du Traité de Saint-Germain ; Art. 423 et 433 du Traité de Sèvres.

3. V. notamment Conférence Economique de Gênes. *Documents diplomatiques* Edit. Officielle, Paris, 1922.

tique, deux époques : avant le 30 décembre 1922, et après cette date, qui est la date de la déclaration et du traité de formation de l'U.R.S.S.¹.

Pendant cette première période, c'est la République russe (R.S. F.S.R.) qui pouvait être considérée comme représentant de l'ancien Empire russe. Les autres parties de l'ancien Empire qui sont depuis le 30 décembre 1922, partie intégrante de l'U.R.S.S., avaient une existence indépendante et séparée de la République russe. Ce n'est que depuis le 30 décembre 1922 qu'on peut parler d'un Etat Fédéral — l'U.R.S.S. Depuis cette date, les quatre Républiques : la République Socialiste fédérative des Soviets de Russie, la République de l'Ukraine, la République de la Russie Blanche et la République Transcaucasienne ont fondé l'« Union des Républiques Socialistes Soviétiques » — U.R.S.S. »

A envisager le problème du point de vue du droit constitutionnel des Républiques soviétiques faisant partie de l'U.R.S.S. il faut admettre que nous sommes en face d'un Etat *nouveau* qui n'est pas identique à l'ancien Etat russe. C'est un Etat fédéral de nature très particulière, « international par sa nature de classe », et qui n'est nullement un produit de transformation « ou d'élargissement de la République russe »² et que « même si on arrive artificiellement à établir que l'U.R.S.S., n'est que le produit de la reconstruction de l'Etat russe, une pareille assertion est contraire aux textes de la déclaration du traité de formation de l'U.R.S.S. qui stipule que « l'entrée en U.R.S.S. est, en principe, ouverte aux autres Etats »³.

Bref, il est difficile de ne pas admettre que, sur la base des textes du droit conventionnel, ce problème n'est pas aussi clair qu'il le paraît au premier abord. On peut même affirmer que partant des textes constitutionnels, il s'agissait ou — avant la formation de l'U.R.S.S., — de la reconnaissance de plusieurs Etats et non pas d'un seul, ou — après cette formation — de la reconnaissance d'un Etat fédéral nouvellement formé.

Nous admettons, cependant, que cette question n'a pas actuellement de grande importance pratique. Le Gouvernement des Soviets lui-même n'a, à aucun moment, soulevé le problème. Pour les autres

1. Cet acte fut notifié aux Puissances le 21 juillet 1923.

2. V. Korovine, art. cit.

3. V. Korovine, art. cit. On peut d'ailleurs trouver la même opinion exprimée dans la doctrine étrangère. V. notamment Baty, *Canons of international Law*, 1930, p. 229, où l'éminent auteur exprime l'avis que l'U.R.S.S. est un nouvel Etat et que le gouvernement des Soviets n'est même pas le successeur de l'ancien gouvernement russe ; V. Borchard, *The unrecognized government in american courts*, d'A.J.I.A. 1932, p. 266 note 9.

Etats, répétons-le, *le problème ne s'est posé que comme reconnaissance d'un gouvernement, celle du Gouvernement des Soviets.*

2. Terme « Gouvernement des Soviets » Définition. —

Après avoir précisé ce premier point, on est en état de définir le terme même « Gouvernement des Soviet » . Depuis la révolution bolcheviste et l'avènement du gouvernement soviétique au pouvoir, le problème s'est posé, toujours et invariablement, comme reconnaissance des Soviets » ou « du Gouvernement des Soviets ». Cependant, les précisions rapides que nous avons données sur la formation de l'U.R.S.S. nous permettent de constater que, quand on parlait du Gouvernement des Soviets on ne parlait pas toujours de la même chose. Avant 1922 les Puissances *n'avaient pas en face d'elles un seul et unique Gouvernement des Soviets*. Chacune des Républiques soviétiques indépendantes qui se sont formées au lieu et place de l'ancien Empire russe avait son gouvernement des Soviets propre. Chaque Etat fut un sujet indépendant de droit international, son gouvernement ayant le droit, au point de vue formel en tout cas, de mener une politique extérieure indépendante, de conclure des traités, etc.

C'est depuis le traité de formation de l'U.R.S.S.S. qu'on peut parler, en droit, d'un seul et unique Gouvernement des Soviets qui représente l'U.R.S.S. dans les affaires extérieures.

CHAPITRE PREMIER

ASPECT GÉNÉRAL DU REGIME DE L'U.R.S.S. COMMERÇANT, DONT LE GOUVERNEMENT N'EST PAS RECONNU « DÉ JURE »

Il serait erroné de croire que lorsqu'on parle du statut juridique du Gouvernement des Soviets non reconnu, on parle de quelque chose de précis et d'uniforme. Ce statut varie suivant les pays ; dans un même pays il varie suivant les époques. Sous ce terme large et vague de « non reconnaissance » se cachent des situations juridiques diverses.

Il est nécessaire d'observer ensuite que le rôle de la doctrine de la reconnaissance et son influence sur le Statut international du Gouvernement des Soviets ont été quelquefois très fortement exagéré.

Au moment où l'on essaya d'appliquer cette doctrine au cas qui nous occupe la doctrine elle-même commença à subir une évolution considérable.

La terminologie employée était souvent en complet désaccord avec la réalité juridique. Là où on parlait de *non reconnaissance*, il s'agissait souvent, sur la base de la terminologie correctement appliquée, de la *reconnaissance de facto*.

Certaines distinctions fondamentales posées par la doctrine, n'avaient dans la pratique, qu'une importance fort relative. Les lignes de démarcation entre les différents régimes ne passaient pas là où elles devaient passer si l'on appliquait judicieusement la doctrine.

Bref, si nous partons dans notre ouvrage de la distinction entre les deux régimes, celui du gouvernement non reconnu et du gouvernement reconnu de *jure*, cette distinction n'a qu'une valeur relative. Son importance pratique est beaucoup moins absolue que l'on n'imagine.

La cause en est dans le caractère défectueux, imprécis, trop théorique parfois, de la doctrine de la reconnaissance.

Première période. — Application de la théorie de la reconnaissance avec toutes ses conséquences. — Tant qu'il s'agit de préciser l'influence de la théorie de la reconnaissance sur la situation du Gouvernement des Soviets, il faut partir de cette proposition que, c'est seulement pendant la première période, d'une très courte durée que, d'une part, le régime de la non reconnaissance était, uniforme et, que d'autre part, ses formes concrètes correspondaient d'assez près à celles qui sont connues du droit international et que l'on peut appeler « période de non reconnaissance *stricto sensu* ».

Nous parlons de l'époque de 1918-1920. Elle prend fin avec la levée du blocus en janvier 1920. C'est la seule époque où, dans tous les pays n'ayant pas reconnu le Gouvernement des Soviets, les gouvernements respectifs appliquaient la théorie de la non reconnaissance avec toutes les conséquences qu'elle comporte.

Les gouvernements refusent d'entrer en relations avec le Gouvernement des Soviets. Ils refusent de lui reconnaître une personnalité morale. Dans la mesure où il est obligé de procéder à certains actes juridiques, c'est sous le couvert de sociétés de coopératives qu'il apparaît sur la scène. Ses agents ne sont pas reconnus.

Deuxième période. — Régime des rapports « de facto » des Etats refusant de reconnaître l'U.R.S.S., « de jure ». — Ce régime cesse d'être uniforme depuis l'année 1920. Plusieurs Etats reconnaissent à cette époque le gouvernement soviétique *de facto*. Plusieurs autres, sans le reconnaître *de facto*, tempèrent l'application très stricte de la théorie de la non reconnaissance. Ce qui est surtout important à constater, c'est que depuis cette époque-là, rares sont les pays qui, même en refusant de reconnaître le Gouvernement des Soviets *de facto*, refusent de le reconnaître en tant que personne morale. Par cela même la distinction entre la reconnaissance *de facto* et la non-reconnaissance, pure et simple, perd, dans une très grande mesure, de son importance.

Pour se rendre compte du régime de l'U.R.S.S. commerçant, pendant cette seconde période, il faut analyser surtout la situation qui existait en France et aux Etats-Unis.

La France n'a reconnu le Gouvernement des Soviets qu'à la fin de 1924, les Etats-Unis, en novembre 1933. Durant toute la période de non reconnaissance, les rapports économiques entre ces deux pays, surtout entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S., ont été très actifs. L'exa-

men de ces rapports est instructif et donne une base suffisante pour tirer certaines conclusions ayant trait à la question qui nous intéresse dans ce chapitre.

Il est très difficile, au contraire, de construire, sur la base de cet examen des faits, une théorie juridique et d'établir les règles précises auxquelles a obéi le régime des rapports juridiques de l'U.R.S.S. avec les deux pays, dans le cas que nous envisageons. On ne peut ni ériger un système, ni embrasser dans une formule générale, les formes diverses et variées qu'ont pris ces rapports dans la pratique. Le régime que nous allons étudier dans ce chapitre est essentiellement un régime de fait ; il est plein de contradictions ; il varie, comme nous l'avons déjà remarqué, selon les circonstances et les époques. Ce régime est rebelle aux formules juridiques.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'évolution du problème fut dominée par la doctrine traditionnelle de la reconnaissance et notamment par les théories de l'incapacité totale du gouvernement non reconnu et de la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif en la matière. Quand il s'agit de fixer le *modus vivendi* avec le Gouvernement des Soviets, le pouvoir exécutif et la jurisprudence des pays en question commencent d'abord par appliquer cette théorie classique dans sa forme intégrale.

Toutefois, au fur et à mesure que les rapports avec l'U.R.S.S. se développent, les gouvernements, aussi bien que la jurisprudence font beaucoup de concessions à cette thèse intransigeante de l'incapacité totale du gouvernement non reconnu. Sous la pression des nécessités pratiques, la jurisprudence consent à accorder une certaine capacité au Gouvernement des Soviets non reconnu et à reconnaître certains effets juridiques de ses actes. La mesure et la portée de ces concessions est variable. L'étude de cette jurisprudence est d'ailleurs très instructive. Elle montre un lien certain de causalité entre cette évolution de la jurisprudence et le développement des affaires traitées avec l'U.R.S.S., commerçant.

Là où ces rapports se développent, prennent une importance considérable, la jurisprudence se montre plus libérale. Il est certain, notamment, que l'évolution de la jurisprudence américaine s'est produite précisément sous cette pression des nécessités pratiques.

Les concessions ne sont, cependant, jamais complètes ; jamais la jurisprudence d'aucun pays ne consent à abandonner intégralement la doctrine du gouvernement non reconnu.

Même au cas où la jurisprudence commence à se montrer libérale,

elle ne cède jamais complètement le terrain de la doctrine de l'incapacité totale du gouvernement non reconnu. Tant que le Gouvernement des Soviets n'est pas reconnu, il ne peut être question, notamment, de la reconnaissance du statut spécial du commerce extérieur.

Section I

LA CONDITION JURIDIQUE DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS EN FRANCE AVANT SA RECONNAISSANCE DE JURE

BIBLIOGRAPHIE : CHAMPCOMMUNAL (J.), *La condition des Russes à l'étranger, spécialement en France*, « *Rev. de droit internat. privé* », 1924, n° 3, pp. 321-366, n° 4, pp. 525-547 ; DELEHELLE, *La situation juridique des Russes en France* Thèse, Lille, (1926), 244 p. ; GOLDFARB, *La France et l'U.R.S.S.* avec préface de P. Pascali, Molodaja Gvardia, 1925, 16°, 160 p. (R.) ; HERRIOT (Edouard), *La Russie nouvelle*, Paris, 1922, 302 p. ; LAGARDE, *La reconnaissance du gouvernement des Soviets*, Paris, 1924 ; LUBIMOV (N.N.), *L'U.R.S.S. et la France, Le problème financier franco-russe et l'endettement général*, (Préboi, 1926, 8° p. 163) (R.) ; PAVLOVITCH (M.) WELTMANN, *La Russie soviétique et la France*, 1924, 8°, 103 p. (R.) ; POLUDOV (E.), *A propos des vieilles dettes* (pourparlers franco-russes), Mosk, rab. 1927, 16°, 48 p. (R.) ; PRUDHOMME (A.), *La reconnaissance en France du Gouvernement des Soviets, et ses conséquences juridiques*, « *Journ. de droit internat* » (Clunet), 1925, pp. 305-306 ; PRUDHOMME (André), GROUBER, TAGER, IDELSON et FREUND, *La Révolution bolchéviste et le statut juridique des Russes*, (51), *Journ. du Droit Internat.* 5, 8, 28, 51, 1924 ; SLOVÈS (CH. H.), *Les relations commerciales entre la France et l'Union des Républiques soviétiques socialistes*, Thèse, Paris, 1935, 126 p.

Si l'on tient compte de la terminologie traditionnelle, il faut admettre que, avant même sa reconnaissance par le Gouvernement de la République, survenue en octobre 1924, avant même la Conférence de Gênes, le Gouvernement Français reconnaissait déjà en fait le Gouvernement des Soviets. Il suffit de rappeler que depuis le 20 avril 1920, le représentant de la France avait signé à Copenhague un arrangement fixant les conditions de l'échange des nationaux ; que le Gouvernement Français autorisait ses nationaux à procéder aux transactions commerciales avec la Russie, c'est-à-dire en fait avec les organes du commerce extérieur du Gouvernement des Soviets ; qu'il entretenait des rapports officiels avec certains représentants du gouvernement soviétique ; qu'il participa à la Conférence de Cannes, dont le résultat fut l'invitation du Gouvernement des Soviets à la Conférence de Gênes. Pendant cette conférence la délégation française siégea avec celle du Gouvernement des Soviets

et participa aux négociations de différentes sortes avec les représentants de l'U.R.S.S.

Plus tard, le Gouvernement Français désigna des délégués commerciaux pour entrer en pourparlers avec le Commissaire pour le commerce extérieur soviétique. Il invita, avec les autres Puissances, le Gouvernement des Soviets à participer avec lui aux travaux de la Conférence de Lausanne, où fut élaboré la Convention relative aux détroits avec la participation des délégués soviétiques qui la signèrent un peu plus tard.

Reconnaissance de fait, tel devait être, si on part des principes traditionnels de la reconnaissance, le régime des rapports de la France avec le Gouvernement des Soviets, déjà depuis 1920. En réalité, cependant, le régime des rapports de la France avec la Russie s'établissait officiellement si le Gouvernement des Soviets n'était reconnu ni *de jure*, ni même *de facto*.

Tant que le Gouvernement des Soviets n'était pas reconnu *de jure* par la France, les agents diplomatiques et consulaires nommés par l'ancien Gouvernement Russe reconnu, continuaient à représenter la Russie auprès du Gouvernement de la République. Tous les accords diplomatiques conclus avec la Russie continuaient à subsister, sauf ceux qui avaient fait l'objet d'une dénonciation régulière et dans la mesure de cette dénonciation¹. La législation soviétique était considérée comme dépourvue de tous effets, la législation antérieure, l'ancien droit russe étant considérés comme restés toujours en vigueur.

Quant au statut personnel des citoyens soviétiques, ce problème n'a pas soulevé en France de difficultés pratiques. Il n'existe, pour cette époque, en France, ni de décisions judiciaires, ni d'actes administratifs concernant le statut des ressortissants soviétiques en France. Et, en fait, le problème ne pouvait pas se poser. Quoique aucune disposition de caractère général d'ordre législatif ou administratif n'ait interdit aux ressortissants soviétiques de pénétrer en France et d'y résider, très rares étaient les citoyens soviétiques qui venaient en France. L'absence de transactions commerciales régulières entre les deux pays, les difficultés d'obtenir les visas individuels pour entrer en France, telles sont les principales raisons

1. Tel fut le cas de deux conventions franco-russes du 1^{er} avril 1874 et de la convention consulaire et de la convention sur les successions qui ont été dénoncées par le Gouvernement Français, à partir du 19 mai 1922. Cf. Off. 19 mai 1921,

pouvant expliquer le fait que le problème du statut personnel des ressortissants soviétiques ne s'est pas posé en France avant la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets.

Le problème des ressortissants russes s'est posé en France, — comme d'ailleurs, dans plusieurs autres pays, sous une forme tout différente, sous l'aspect de statut juridique des réfugiés russes dénationalisés par le Gouvernement des Soviets.

Section II

REGIME DES RAPPORTS COMMERCIAUX DE LA FRANCE AVEC L'U.R.S.S. AVANT LA RECONNAISSANCE « DE JURE »

Comme nous l'avons déjà précisé, pendant la première période qui suivit l'avènement du gouvernement des Soviets au pouvoir et qui dura jusqu'à la fin du blocus, le gouvernement Français ignore officiellement le gouvernement des Soviets et refusa d'encourager de quelque façon que ce fût, la reprise des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S.

Depuis 1920 la situation est différente.

Le Gouvernement Français, maintient il est vrai, son attitude en ce qui concerne les rapports officiels avec l'U.R.S.S. et son opposition à la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets. Pour lui la reprise des rapports commerciaux doit être subordonnée au règlement préalable du problème de la dette russe et à l'engagement d'indemniser les ressortissants français dont les biens furent confisqués par le Gouvernement des Soviets. Le point de vue du Gouvernement Français est, d'ailleurs, que tous ces problèmes ne peuvent avoir une solution définitive par des arrangements séparés des Etats intéressés, mais par un accord cohérent et continu de tous les pays intéressés¹.

Cependant, depuis 1920 le Gouvernement Français n'entend plus empêcher ses nationaux d'entrer en rapports commerciaux avec l'U.R.S.S. Il tient à déclarer qu'il « comprend parfaitement l'intérêt

1. Au point de vue du Gouvernement Français, toute tractation tendant à obtenir des avantages immédiats et exclusifs n'aurait qu'un caractère trompeur et risquerait, en outre, d'aller au détriment de l'un ou de l'autre pays, en retardant des mesures générales qui, seules, peuvent rétablir définitivement et dans tous les domaines, la vie de la nation russe. Note du 20 novembre 1920 du Gouvernement Français (Cit. cf. Michelson, *art.* dans le *Recueil : Dette publique de la Russie*, p. 64).

qui s'attache à la reprise des relations économiques avec la Russie et voudrait très sincèrement éviter toutes les mesures susceptibles de contrecarrer les efforts tentés en ce sens »¹. En juin 1920, le Gouvernement Français fait publiquement savoir qu'il ne s'oppose pas aux négociations commerciales privées de ses nationaux avec les territoires russes.

Le 16 décembre de la même année, le Ministre des Affaires étrangères déclara qu'il n'existait pas en France d'interdiction légale d'entrer en relations commerciales ou financières avec la Russie².

Le Gouvernement Français précisait, d'autre part, que « les marchandises en provenance ou à destination de la Russie sont soumises au régime de droit commun. Seules, les expéditions d'armes et de munitions en Russie sont interdites³. Cependant le Gouvernement Français croyait nécessaire de décliner toute responsabilité à l'égard des transactions engagées par des commerçants ou des industriels qui agissaient entièrement à leurs risques et périls. Une autre réserve formulée par le gouvernement, concernait le mode de paiement. Les banques ne pourraient recevoir des paiements provenant de la Russie que s'ils étaient représentés par des devises ayant cours. Sur la place de Paris, les roubles, dont l'importation en France fut soumise à des restrictions, ne pouvaient pas servir aux paiements.

Le Gouvernement Français ne s'opposa pas non plus à l'ouverture de comptes par les banques françaises pour les institutions soviétiques de crédit. La Banque Nationale Française pour le commerce extérieur, institution soumise au contrôle de l'Etat français, devint l'un des correspondants de la Banque d'Etat de l'U.R.S.S. Au cours de l'automne 1923, M. Scheinmann, directeur de la Banque d'Etat russe, vint en personne à Paris pour se mettre en rapports avec les établissements français de crédit⁴.

Il faut, cependant, ajouter que l'attitude des grands établissements français de crédit à l'égard du commerce soviétique fut plutôt réservée. On peut signaler, notamment, que ni le Crédit Lyonnais, ni le Comptoir National d'Escompte, banques qui ont été liées avec les grandes entreprises russes et dont les biens furent nationalisés par le Gouvernement des Soviets, n'étaient pas disposées à établir des rapports suivis avec les institutions soviétiques de

1. Note du 25 mai adressée au Gouvernement Britannique cf. *La dette publique de la Russie*, p. 148.

2. *J.O.*, 16 décembre 1920, pp. 20-896.

3. *J.O.* 25 décembre 1920, *débats Chambre*, p. 4004.

4. V. Lagarde, *op. cit.*, p. 125.

Crédit. Ce sont surtout les grandes banques d'affaires telles que : la Banque de Paris et des Pays-Bas, la Banque de l'Union Parisienne qui étaient disposées à cette époque, à nouer des relations avec l'U.R.S.S.¹

Bref, malgré l'absence de reconnaissance du Gouvernement des Soviets, les rapports commerciaux entre la France et la Russie commençaient à se développer. Quelques unes des opérations commerciales n'étaient déjà pas sans importance. Il suffit d'indiquer que le 5 janvier 1925, la Société Arcos procéda à la vente aux enchères publiques de Paris, d'un stock de 500.000 fourrures pour la somme totale de 12.000.000 de fr.; cependant, ces opérations n'avaient pu prendre une expansion considérable.

L'obstacle principal qui empêcha le développement des relations commerciales de la France avec l'U.R.S.S. résidait surtout dans le fait qu'à cette époque il n'existait en France aucun organe gouvernemental soviétique qui pût centraliser toutes les opérations commerciales de l'Etat russe en France, comme il n'existait aucune mission commerciale française à Moscou.

En effet, tant que le Gouvernement des Soviets ne fut pas reconnu en France, il fut impossible pour l'U.R.S.S. de mettre en application son système de monopole du commerce extérieur. Il fut impossible notamment, d'installer la représentation commerciale soviétique qui aurait centralisé et dirigé toutes les opérations commerciales du gouvernement des Soviets en France. Sans la reconnaissance dudit Gouvernement, le travail des organes soviétiques, dans les formes prévues par le législateur soviétique, était impossible. Pour parer à cette situation le Gouvernement des Soviets avait recours à sa méthode habituelle : à l'installation, au lieu de la représentation commerciale, d'un organisme étatique du commerce extérieur sous le couvert d'une Société par actions étrangère. C'est la succursale d'une Société anglaise « Arcos Limited »², créée à Londres et contrôlée par le Gouvernement des Soviets, qui a rempli officieusement pendant cette période le rôle de représentation commerciale. Cette société fonctionna en France depuis 1921 jusqu'à la fin de 1923 lorsque, par suite d'un jugement rendu par le Tribunal civil de la Seine dans l'affaire Optorg-Bounatian, elle fut liquidée par les autorités soviétiques.

Ce jugement, dans l'affaire Consorts-Bounatian contre Optorg,

1. *Pavlovitch Weltman Sovietskaya Russia i Frantzia (La Russie Soviétique et la France)*, p. 100, Moscou, 1924.

2. Arcos Limited, *All. Russian cooperative Society* (Sté de toutes coopératives russes).

fut rendu par le Tribunal civil de la Seine (cinquième Chambre) le 12 décembre 1923.

« Optorg », Société anonyme française constituée en 1919 pour reprendre les opérations en Russie, avait reçu de Russie, en paiement de marchandises, des balles de frisons de soie, provenant des biens confisqués en Russie par le Gouvernement des Soviets chez les héritiers Bounatian, industriels russes en soieries. Ces balles, revêtues encore des marques des anciens propriétaires furent transportées en France et, lors de leur arrivée au port de Marseille, saisies à la requête des héritiers Bounatian. Le Tribunal de la Seine admit la revendication des anciens propriétaires. Le tribunal estimant qu'aux yeux du Gouvernement Français, qui a refusé de reconnaître le Gouvernement des Soviets, ce gouvernement ne constitue qu'un groupement de forme sans existence internationale, inapte à se prévaloir des attributs de la puissance publique et que, par conséquent, les expropriations pratiquées en Russie par ordre de ce groupement constituent des actes d'usurpation et de violence.

Ce jugement est, à notre connaissance, la seule décision judiciaire, rendue par les tribunaux français avant la reconnaissance *de jure*, qui concerne les rapports commerciaux avec l'U.R.S.S.

Son intérêt réside surtout dans les appréciations du système du commerce extérieur et du régime des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S.

Pour le tribunal¹, « les transactions commerciales auxquelles se livrent les Soviets ne présentent pas le caractère d'un marché réglementé par une autorité publique légalement constituée ayant imposé à son fonctionnement des conditions d'exercice dont la stricte application donne à l'acheteur éventuel toutes les garanties désirables et ne lui permettent pas de soupçonner, au moment de son acquisition, le vice dont peut être atteint l'objet qu'il achète ». Le tribunal considère que *les Soviets « ne peuvent être juridiquement considérés comme exerçant réellement et habituellement la profession de de marchands »*. D'autre part, le tribunal déclare que :

« S'il n'existait en France aucune interdiction légale d'entrer en « relations commerciales et financières avec la Russie, les transactions susceptibles d'être engagées par des commerçants et des « industriels l'étaient entièrement à leurs risques et périls, *les « propriétaires dépossédés conservant toujours le droit d'agir en « revendication devant les tribunaux dans le cas où l'identification « des marchandises ayant fait l'objet de ces négociations sera établie »*.

1. Nous citons le jugement d'après le texte intégral qui nous a été aimablement communiqué par M. René Bluet, sténographe assermenté du Palais.

Le jugement dans l'affaire Bounatian a compliqué considérablement le développement des rapports commerciaux de la France avec l'U.R.S.S. Ayant pris connaissance du jugement, le gouvernement soviétique révoqua son représentant officieux Skobeleff et fit cesser les opérations de l'« Arcos » en France.

Ce régime des rapports commerciaux qui subsista avant la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets par la France finit par soulever les critiques des milieux intéressés au développement des relations avec l'U.R.S.S. Dans les milieux des hommes d'affaires, on commença des campagnes pour l'établissement des rapports avec l'U.R.S.S. sur une base normale. Déjà en automne 1922, après son voyage en U.R.S.S., M. Herriot attire l'attention du Gouvernement Français et des hommes d'affaires sur les inconvénients que peut présenter pour les intérêts économiques de la France l'absence d'une mission française à Moscou¹.

Cet appel de M. Herriot trouva un écho dans certaines Chambres de Commerce. Il suffit de signaler en ce sens la résolution de la Chambre de commerce de Marseille qui approuva la proposition de son président M. H. Giraud, tenant à provoquer la décision des Chambres de commerce françaises d'envoyer leur représentant à Moscou, pour suppléer à l'absence d'un représentant officiel français en Russie. Les débats de la Conférence des Chambres de commerce qui eurent lieu le 2 novembre 1922 n'aboutirent pas à la réalisation de ce projet. Ils montrèrent toutefois que les Chambres de commerce des grands centres industriels et commerciaux (Lyon, Marseille, Le Havre, etc.) étaient partisans de l'établissement de rapports commerciaux avec l'U.R.S.S. sur de nouvelles bases.

La campagne pour l'établissement des rapports commerciaux réguliers s'intensifia surtout dans le courant des années 1923-1924. Plusieurs hommes politiques et des représentants de firmes françaises firent des voyages à Moscou. Au début de 1924, il y eut au Sénat une grande discussion sur le rétablissement des rapports avec l'U.R.S.S., entamée par M. de Monzie. Le Président du Conseil, M. R. Poincaré, formula, au cours de ce débat, une fois encore le point de vue du Gouvernement sur le développement des relations

1. « Le plus vite possible installons une délégation française à Moscou, une délégation russe à Paris. Il ne s'agit point de régler déjà, ni même d'aborder le fameux problème de la reconnaissance *de jure*, qui demeurera réservé. Ils s'agit de mettre la France aujourd'hui en retard au même niveau que l'Angleterre, l'Italie, la Tchécoslovaquie, la Pologne, l'Amérique, la Perse, qui ont des représentants à Moscou et qui savent s'en servir... Que cette délégation amène à Moscou des commerçants qui poursuivront notre étude... des financiers qui prépareront le règlement pratique de la question des dettes... que cette délégation ait à sa tête au moins un consul capable de protéger, de relancer au besoin, d'informer son gouvernement ». Ed. Herriot, *La Russie nouvelle*, Paris, p. 295.

commerciales avec la Russie¹. « Sans attendre, disait le Président du Conseil, que la Russie se montre disposée à reconnaître sa dette extérieure, le Gouvernement Français a toujours laissé nos nationaux entièrement libres de reprendre des affaires avec la Russie. Mais il faut bien le dire, ajouta le Président du Conseil, qu'en général, les Français qui sont allés en Russie, et non pas seulement des Français, mais des Anglais, des Américains et des nationaux de tous les pays, ont jusqu'ici rencontré de grandes difficultés ».

Répondant à l'interpellation de M. de Monzie, M. Poincaré donna lecture d'une lettre écrite par lui à « L'Omnium Maritime et Commercial de France »². Cette lettre donne la caractéristique exacte du régime des rapports commerciaux existant entre la France et l'U.R.S.S. quelques mois avant la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets.

« Ces relations (il s'agit des relations maritimes, surtout), disait M. Poincaré, *sont soumises en France au régime de droit commun, de même que toutes les relations commerciales avec la Russie des Soviets. Le Gouvernement Français ne met aucun obstacle à l'activité dans ce domaine, des particuliers, qui sont libres de l'exercer à leurs risques et périls.* Il a donné, récemment encore, une nouvelle preuve de sa bonne volonté à cet égard en décidant de se départir de l'application rigoureuse des règles de droit international relatives au pavillon maritime. En vertu de cette décision, les navires battant le pavillon, cependant non reconnu, de la République des Soviets, sont admis librement dans les ports français, sous réserve de certaines restrictions et mesures de surveillance, prévues par analogie avec celles dont sont l'objet les navires français dans les ports soviétiques ».

Avec l'arrivée au gouvernement de M. Herriot, le problème du rétablissement des rapports économiques avec l'U.R.S.S. reçut sa solution définitive par la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets par la France, le 29 octobre 1924³.

Section III

REGIME DES RAPPORTS AVEC LES ETATS-UNIS AVANT LA RECONNAISSANCE « DE JURE »

BIBLIOGRAPHIE. — BORCHARD (Edwin), *The unrecognized government in american courts*, (*The american Journal Of Int. Law.* 1932, pp. 261-271 ; BRON

1. J.O., Débat Sénat, séance du 9 avril 1924, p. 674.

2. *Ibidem*.

3. V. le texte des télégrammes échangés entre M. Herriot et le gouvernement des Soviets le 28-29 oct. 1924 « Europe Nouvelle » du 1 novembre 1924 p. 1473,

(S.), *Soviet economic development and american business*, New-York, 1930, 147 p.; COLE, *Recognition Policy of the United States Since*, 1901 (1928); CONNIK, *Effects of Soviets decrees in Americans Courts* (34), (*Yale L. Jour.*, 499, 1925); DICKINSON, *Les gouvernements ou Etats non reconnus en droit anglais et américain*, (*Revue belge*, 1923, p. 145); DICKINSON, *Recent recognition cases*, 1925, (*A.J.I.L.*), 1925, p. 263; DICKINSON (ED.), *The recognition of Russia*, *Michigan law review*, (30), 181-196 december, 1931; GOEBEL (Julius), *The recognition policy of the United States*, *Studies in history and public Law*, ed. by the Faculty of Political Science of Columbia University, 1915, vol. XV, n° 1; HARRIMAN, *The recognition of Soviet Russia*, (*Boston University Law Review*), 1925; HAUNA, (J.), *Russia unrecognized*, (*New republic*, (59), 116-119, june 19, 1929, *Legal effect of the non recognition of Russia by the United States*); HERVEY (John G.), *The localeffets of recognition in international Law*, Philadelphia, University of Pensilvanie Press, ch. VI.; HOUGHTON (N.D.), *Responsability for acts and obligations of de facto Governments*, (*Unit. St. Law. Review*, 1930, t. LXIV, p. 243); HOUGHTON, *Policy of the United States and other nations with respect to the recognition of the Russian government*, 1917-19, III, New-York, 1929, in-16, International p. 247; MOYER, *Attitude of the United States toward the Recognition of Soviet Russia*, 1926; NOEL (Henri), *La doctrine américaine en matière de reconnaissance des gouvernements étrangers*, (*R.J.D.I.P.*), 1938; SCHUMANN (F.L.), *American policy toward Russia since 1917*, New-York, 1928; TENNANT, *Recognition cases in American Courts*, (29 *Mich. L. Rev.* 780, 1931).

C'est surtout aux Etats-Unis qu'on peut bien apercevoir les complications qui surgissent à l'occasion de la non reconnaissance, pendant une période trop longue, d'un gouvernement, ainsi que les défauts et l'incertitude de la doctrine classique de la reconnaissance.

Le problème du régime juridique des rapports avec l'U.R.S.S. dont le gouvernement n'est pas reconnu, ne s'est posé nulle part avec un intérêt pratique aussi considérable qu'aux Etats-Unis. Au point de vue strictement juridique, le régime de ces rapports fut, en 1923, le même qu'en 1917. Cependant, un grand nombre de voyageurs se sont rendus des Etats-Unis en U.R.S.S. et de l'U.R.S.S. aux Etats-Unis. A un moment donné, aux environs de 1929, les Etats-Unis occupaient la seconde place pour l'exportation en U.R.S.S. Le Gouvernement des Soviets effectue des dépôts importants dans les Banques du Wall Street. Les grandes firmes américaines procèdent à de vastes opérations commerciales avec le Gouvernement des Soviets et lui accordent à des conditions exceptionnelles et sur une vaste échelle, des crédits à long terme¹.

Les rapports de l'Etat soviétique avec les firmes américaines ont

1. Pour se rendre compte de l'importance de certaines de ces opérations de crédit, il suffit d'indiquer quelques exemples de conditions consenties par quelques firmes américaines. Pour un ordre de 26 millions de dollars, la General Electric a consenti un crédit de 5 années; Ford a vendu pour 30 millions de dollars aux Soviets avec un crédit réparti sur neuf années. La plupart des commandes des tracteurs passées aux firmes International Harvester et Allis Chalmers, l'ont été sur la base des crédits de 3 ans. V. *Capital*, n° du 13-mai 1931.

pris des formes très variées. Parmi ces formes de collaboration, il faut noter tout spécialement celle qui s'est développée par suite de la mise en application en U.R.S.S. du plan quinquennal. Ce sont « les conventions d'assistance technique » conclues avec l'U.R.S.S. par un grand nombre de firmes américaines, par lesquelles ces firmes prêtent « leur expérience, leurs brevets et leurs ingénieurs pour aider à l'édification industrielle de l'Union Soviétique »¹.

D'autre part, les grandes firmes américaines ont largement ouvert leurs portes aux différentes missions techniques soviétiques. Les délégations d'hommes d'affaires américains faisaient fréquemment des voyages en U.R.S.S., quelquefois même à titre officieux².

Le développement considérable des rapports commerciaux sous des formes très variées, tel est le trait caractéristique du régime des relations de l'U.R.S.S., avec les Etats-Unis d'Amérique pendant toute la période de la non reconnaissance du Gouvernement des Soviets, qui s'est terminée, on le sait, en novembre 1933, c'est-à-dire seize ans après l'avènement du Gouvernement des Soviets au pouvoir.

Une autre particularité de ce régime réside dans l'attitude du pouvoir exécutif vis-à-vis du Gouvernement des Soviets. Malgré certaines contradictions de détail, la ligne de conduite du Gouvernement des Etats-Unis est très claire, et est exprimée dans des termes dépourvus de toute équivoque. Elle n'est pas, comme c'était le cas dans certains autres pays, « d'une obscurité voulue ». La jurisprudence américaine n'avait aucune difficulté à se rendre compte de l'attitude de son gouvernement.

Attitude du pouvoir exécutif des Etats-Unis à l'égard du Gouvernement des Soviets. — La politique des Etats-Unis à l'égard de l'U.R.S.S., a été précisée par un grand nombre de déclarations et de documents officiels où les chefs du pouvoir exécutif, le Département d'Etat et du Commerce, ont justifié les raisons de leur refus de reconnaître le Gouvernement des Soviets.

Le premier document de cette nature qu'il convient de citer est la

1. On peut citer parmi ces compagnies : la *Dupont de Nemours*, la *Ford Motor Company*, la *General Electric*, la *Radio Corporation of America*, *Hugh L. Cooper* (construction du barrage du Dnieprostroï), *Straart*, *James et Cook* (pour les houillères), *Austin Construction Compagnie of Clevelano* etc... (V. L. FISHER, *Les Soviets dans les affaires mondiales*, p. 746, v. aussi la liste des entreprises américaines ayant signé avec les Soviets des contrats dits d'assistance technique (43 firmes). (*Europe Nouvelle*, n° 9 mai 1931, p. 654). D'après le *Capital*, n° 9 mai 1931, on enregistrait 104 conventions d'assistance technique. Sur les 3 mille ingénieurs étrangers, conseillers de Moscou, on compte mille américains contre deux mille ingénieurs allemands, britanniques, suédois, italiens, autrichiens, japonais.

2. Voir les détails chez FISHER, pp. 740 et suiv.

fameuse note du Secrétaire d'Etat, Bainbridge Colby au baron Romano Avezzano, en date du 10 août 1920.

Le Secrétaire d'Etat précise, dans cette note, l'attitude de son gouvernement en termes qui ne laissent aucun doute sur l'intransigeance de son gouvernement dans le problème de la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets¹.

Cette attitude du Gouvernement des Etats-Unis, fixée dans cette note du 10 août 1920, fut confirmée postérieurement à plusieurs reprises. Trois ans plus tard notamment, le Président Coolidge, déterminant dans son message au Congrès, en date du 9 décembre 1923, sa ligne de conduite dans le domaine de la politique extérieure, s'exprima sur la politique de son administration à l'égard de l'U.R.S.S. de la façon suivante :

« Nous désirons ardemment voir cette grande nation qui compte
« parmi nos amis traditionnels, restaurer sa position dans le con-
« cert des nations. *Notre gouvernement ne soulève aucune objection*
« *contre l'établissement de relations commerciales entre nos nationaux*
« *et les habitants de la Russie.*

« Notre gouvernement n'envisage pas, toutefois, d'entrer en
« relations avec un régime qui se refuse à reconnaître la sainteté
« des obligations internationales. Je ne me propose de sacrifier,
« fier, pour des avantages commerciaux, aucun des droits sacrés
« de l'humanité...

« Lorsque se manifestera la volonté d'indemniser nos concitoyens
« qui ont été spoliés et de reconnaître les dettes contractées envers
« notre gouvernement, non par le Tzar, mais par la République
« russe, au lendemain de sa constitution, lorsque l'esprit d'active
« hostilité envers nos institutions sera brisé, notre pays devra
« être le premier à apporter à la Russie son concours économique
« et moral »².

Quelques jours plus tard cette attitude du chef du pouvoir exécutif des Etats-Unis fut confirmée encore une fois par son Secrétaire d'Etat Ch. Hughes, en réponse à la proposition de Tchitcherine,

1. « Dans l'opinion de notre gouvernement, disait le Secrétaire d'Etat (texte de Cf. Ch. de VISCHER, *Revue Belge*, 1922, p. 154) il ne peut y avoir aucun terrain commun entre nous et une puissance qui se fait des relations internationales une conception si entièrement étrangère à la nôtre et qui répugne si complètement à son sentiment de la morale. Il ne saurait exister aucune confiance réciproque, aucune foi, aucun respect, même si les gages sont donnés et si des accords sont conclus, pendant qu'une des parties se réserve mentalement de renoncer avec cynisme à ses engagements. Nous ne pouvons reconnaître les agents d'un gouvernement, nous ne pouvons entretenir de relations officielles avec eux, nous ne pouvons leur accorder une réception amicale, quand ce Gouvernement est bien décidé ou engagé à conspirer contre nos institutions, quand ses diplomates doivent provoquer des révoltes dangereuses, quand ceux qui parlent en son nom disent qu'ils signent des accords sans la moindre intention de les exécuter ».

2. V. *Dictionnaire diplomatique*, t. II, p. 534.

Commissaire pour les affaires extérieures de l'U.R.S.S., d'entrer, sur la base des principes exprimés dans le message, en négociation avec le Gouvernement des Etats-Unis¹.

La non reconnaissance et le régime des relations diplomatiques. — Le Gouvernement des Etats-Unis maintient son attitude de non reconnaissance jusqu'à la fin de 1933. Le Gouvernement des Etats-Unis admet « qu'il puisse exister en Russie un gouvernement établi et obéi ». Cependant le Gouvernement des Soviets reste pour lui un gouvernement juridiquement inexistant. Cette attitude se manifeste d'une façon particulièrement nette dans le domaine des représentations diplomatiques. Aucun représentant officiel ou officieux des Etats-Unis d'Amérique en U.R.S.S. Les agents diplomatiques du Gouvernement provisoire Russe, « dernier reconnu par les Etats-Unis », continuent de représenter aux yeux du Gouvernement des Etats-Unis l'Etat russe. L'ambassade de Russie fut officiellement maintenue jusqu'en 1920. L'ambassadeur et l'ancien personnel furent chargés, à titre officieux, de protéger les intérêts russes aux Etats-Unis. L'immeuble de l'ambassade conserve son ancienne destination. Il représente la Russie dans les affaires administratives et judiciaires. Même après la chute du gouvernement provisoire, il continue à donner au Département de la Marine et au Shipping Board quittance des sommes dues à l'Etat russe².

D'autre part, toutes les tentatives du Gouvernement des Soviets, qui attachait toujours une très grande importance à l'éta-

1. Il faut cependant noter qu'au début la politique des Etats-Unis n'était pas aussi hostile au Gouvernement des Soviets qu'elle l'est devenue ensuite.

Notamment, elle débutait par un message adressé par le Président des Etats-Unis « *aux Soviets de toutes les Russies assemblés à Moscou* », qui fut télégraphié, le 11 mars 1918, de Washington au Consul général d'Amérique à Moscou où le président déclare : que les Etats-Unis saisiront toute occasion de restituer et de garantir à la Russie le complet exercice de sa souveraineté, son absolue indépendance politique, de la remettre en possession du grand rôle qui lui revient dans la vie de l'Europe, et du monde entier... ». Cf. *Président Wilson. Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale*, par Désiré Roustan, Paris 1919, p. 256.

D'autre part, on trouve dans la déclaration du Président une affirmation que la politique des Etats-Unis n'a aucunement pour but d'intervenir dans les affaires intérieures de l'Etat russe et ne se propose nullement de lui imposer le choix d'un gouvernement, ni soutenir une contre-révolution. V. notamment le texte de proposition du Président Wilson relative à la Russie, approuvée par la Conférence préliminaire de la paix, dans sa séance du 22 janvier 1919. *Ibid.*, pp. 403 et suiv. A indiquer aussi : voyage Bullit 1919 et le texte du projet de traité entre l'U.R.S.S. et les puissances (publié par le Gouvernement de la R.S.F.S.R. *Dix ans de diplomatie soviétique*).

2. NOEL Henri, *R. G. D. I. P.*, n° 24.

blissement des relations diplomatiques régulières avec le Gouvernement des Etats-Unis, pour établir une représentation de l'U.R.S.S. aux Etats-Unis, ont échoué. Le Département d'Etat refusa notamment d'entrer en relations avec L. K. Martens, qui fut chargé, en mars 1917, par le Gouvernement des Soviets d'une mission diplomatique auprès du Gouvernement des Etats-Unis. Le Département d'Etat refusa de tenir compte des lettres de créance déposées par M. Martens le 19 mars 1918 au Département et d'examiner son mémorandum sur l'origine, la nature et les intentions pacifiques du Gouvernement des Soviets. Après avoir fait de vaines tentatives pour établir des rapports avec le Département d'Etat, M. Martens quitta le 22 janvier 1921 le territoire des Etats-Unis¹.

Malgré son attitude, très ferme en général, malgré son refus d'entrer en négociations avec le Gouvernement des Soviets, sa ligne de conduite n'était pas dépourvue de certaines contradictions. Tout en refusant de reconnaître le Gouvernement des Soviets, le Département d'Etat entre en rapports avec lui. Le Gouvernement des Soviets est co-signataire du Pacte Kellog; il participe à des conférences internationales auxquelles prend part également le Gouvernement Américain, à la Conférence du désarmement notamment. Quelquefois cependant, apposant sa signature aux Conventions Internationales, le Gouvernement des Etats-Unis tient à faire réserver et à préciser expressément que sa signature n'implique nullement la reconnaissance de son co-signataire, le Gouvernement des Soviets. Le cas s'est produit, par exemple, au moment de la signature de la Convention sanitaire internationale.

L'attitude du Gouvernement des États-Unis à l'égard des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S. — Le refus du Gouvernement des Etats-Unis de reconnaître officiellement le Gouvernement des Soviets n'impliquait pas une méconnaissance complète et systématique d'un état de faits dont l'importance ne pouvait pas échapper aux Départements d'Etat et du Commerce. Il est naturel que le dernier département suivait de très près le développement des rapports commerciaux de l'U.R.S.S. avec les grandes firmes américaines. Il imprime même, pour renseigner les milieux des Etats-Unis intéressés au développement des relations commerciales avec le Gouvernement des Soviets, un bulletin hebdomadaire intitulé *Notes économiques russes* qui contient les renseignements périodiques se basant sur les renseignements fournis par la presse soviétique concernant

1. V. Louis FISCHER, *op. cit.*, p. 273.

la situation économique de la Russie. Le Gouvernement n'entend, à aucun moment, interdire les relations d'affaires des citoyens américains avec l'U.R.S.S.. Six mois après la levée du blocus par le Conseil suprême, le 7 juillet 1920, le Département d'Etat annonce que « les restrictions qui ont jusqu'ici empêché le commerce et les communications avec les Soviets sont aujourd'hui supprimées ». Il met seulement en garde les personnes intéressées contre les risques attachés à l'acceptation des titres ou d'autres valeurs, dont les titres de propriété peuvent être mis ultérieurement en question¹.

N'interdisant pas à ses citoyens d'entrer en rapports d'affaires avec l'U.R.S.S., le Gouvernement des Etats-Unis était toujours réservé quant à l'opportunité de ces rapports.

Aux yeux du Gouvernement des Etats-Unis « dans les circonstances présentes, il n'y a aucune assurance de développement commercial ». Pour lui « il est vain d'attendre une reprise commerciale avant l'établissement solide de bases économiques de la production ». Tant que des changements fondamentaux ne sont pas envisagés « impliquant la considération due à la protection des personnes et des biens, et à l'établissement des conditions essentielles au maintien du commerce... notre gouvernement n'aperçoit aucune base convenable à la considération des relations commerciales ». C'est en ces termes que le Secrétaire d'Etat Hughes a précisé, vers le début de 1921, le point de vue du Gouvernement Américain sur l'établissement des rapports commerciaux avec l'Union soviétique.

Cette attitude du Gouvernement Américain, précisée par M. Ch. Hughes au début de 1921, n'a pas subi de modification notable pendant toute la période de non reconnaissance du Gouvernement des Soviets, et cela malgré le développement considérable des rapports commerciaux de l'U.R.S.S. Il est vrai que, au moment où ces rapports commencent à prendre une importance très grande même dans le volume total du commerce extérieur du Gouvernement des Etats-Unis, c'est-à-dire vers 1927-1928, certaines déclarations de ce dernier laissent croire que son attitude peut être modifiée et cela notamment dans le problème important du financement, concernant l'octroi de crédits à longs termes aux organes du commerce extérieur de l'U.R.S.S.².

1. Cit. L. FISCHER, *op. cit.*, p. 274.

2. V. notamment les déclarations faites par le Secrétaire d'Etat Kellog dans une publication du Parti républicain, où le secrétaire d'Etat déclare que « le gouvernement américain ne s'opposait pas aux arrangements bancaires nécessaires au financement des contrats pour la vente des marchandises américaines en Russie sur des crédits à long terme ». *Foreign relations*, R.N. Comité Bulletin n° 5, 1928, p. 49 cit. d'après FISCHER, *op. cit.*, p. 740.

Cependant, malgré certaines de ces déclarations, faites surtout pour calmer des campagnes de presse des hommes d'affaires américains, désireux d'établir des relations avec l'U.R.S.S. sur des bases plus solides, l'attitude du Gouvernement des Etats-Unis reste presque sans changement au cours de toute la période de la non reconnaissance.

Le Gouvernement Américain fut toujours hostile à l'octroi des crédits à long terme aux organisations du commerce extérieur de l'U.R.S.S. ; il opposa son *veto* à plusieurs reprises à l'importation de l'or soviétique aux Etats-Unis, au placement des emprunts destinés à alimenter le crédit des opérations effectuées par l'U.R.S.S. aux Etats-Unis. Ce n'est que depuis mars 1933, avec l'aggravation de la crise économique aux Etats-Unis et l'arrivée au pouvoir du Président Roosevelt que l'administration américaine changea résolument sa politique antérieure, commença à chercher la voie pour établir les rapports avec l'U.R.S.S. sur des bases normales dans le but d'intensifier le commerce extérieur des Etats-Unis. Ce n'est que vers la fin de l'année 1933 que la prise de contact directe du Gouvernement des Etats-Unis avec l'U.R.S.S. aboutit à la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets et à un accord fixant le *modus vivendi* des rapports des deux pays.

La pression pour obtenir la reconnaissance *de jure* devint très forte, surtout après l'arrivée au pouvoir de M. Roosevelt.

Les partisans de la reprise des relations régulières avec l'U.R.S.S., invoquèrent surtout, pour justifier leur point de vue, les perspectives extrêmement avantageuses que cette reprise officielle des rapports pouvait avoir pour le commerce extérieur des Etats-Unis.

Pour s'en rendre compte, on peut citer en ce sens comme très caractéristique, le discours prononcé au Sénat américain, le 24 juin 1933, par le sénateur Morris (Nebraska) où l'honorable membre du Congrès déclare que l'U.R.S.S. veut acheter aux Etats-Unis pour dix millions de produits : de la viande, un million de balles de coton et pour 400 millions de dollars de machines et outillage.

L'administration de Roosevelt commença à s'intéresser directement au développement des relations commerciales avec l'U.R.S.S. depuis l'été 1933, comme suite aux négociations qui avaient lieu à Londres pendant la conférence économique entre M. Moley, Assistant Secretary of State et M. Litvinoff ; le Gouvernement des Etats-Unis déclara officiellement qu'il consentait à financer, par l'intermédiaire de la Reconstruction Finance Corporation, l'exportation

américaine pour l'U.R.S.S.¹. Le 16 nov. le gouvernement des soviets fut reconnu de jure par les E. U.².

Les formes d'activité des organes du commerce extérieur de l'U.R.S.S., aux Etats-Unis. — Dans le cas où le système du commerce extérieur soviétique fonctionne dans un pays quelconque d'une façon normale, c'est la représentation commerciale, organe du Commissariat pour le commerce extérieur, qui centralise, dirige et effectue les opérations commerciales dans ce pays. Cependant, la condition préalable du fonctionnement de la représentation commerciale est la reconnaissance par le pays où la représentation devrait opérer, du régime du commerce extérieur en général. Tant que le Gouvernement des Soviets n'est pas reconnu, le fonctionnement normal du régime du commerce extérieur devient impossible. En examinant le régime du commerce en France avant la reconnaissance par ce pays du Gouvernement des Soviets, nous avons déjà pu observer le procédé auquel ledit Gouvernement a recours chaque fois, qu'il s'agit d'écarter les difficultés provenant de la non reconnaissance par un pays du régime du commerce extérieur soviétique : il procède à la création dans ce pays, dans les formes prévues par sa législation, d'une Société commerciale liée et étroitement contrôlée par le Gouvernement des Soviets. La Société ainsi créée conformément à la loi locale, remplit en fait le rôle de représentation commerciale.

Aux Etats-Unis, le gouvernement des Soviets devait faire face à la même situation qu'en France. Faute de sa reconnaissance, le fonctionnement normal du régime du commerce extérieur était impossible. La représentation commerciale ne pouvait pas fonctionner. En même temps, les rapports commerciaux avec les Etats-Unis étaient pendant toute la période de la non reconnaissance beaucoup plus actifs qu'en France. Comme en France, le Gouvernement des Soviets procéda à la création d'une Société américaine destinée à remplir les fonctions, qui étaient normalement échues à la représentation commerciale. C'est « l'Amtorg trading Corporation », Société américaine par actions, dont le siège social fut à New-York et la succursale à Moscou, qui réalisa les fonctions de la représentation commerciale aux Etats-Unis. Cette société fut créée en mai 1924, conformément aux lois de l'Etat de New-York, en conséquence de la fusion de « The Products Exchange Corporation » et « Arcos

1. V. Commercial and Financial Chronicle, New-York, 8 july 1933, p. 191.

2. V. le texte des documents sur la reconnaissance du gouvernement des Soviets par E.U.A. : A. Makarov, *Die Annerkennung des Sowjet regierung durch die Vereinigten Staaten* Ztschr. für ausländisches. öff. Recht. 1934 Bd. IV pp. 1-24 et 82-92.

America Inc ». Son capital fut, au début, de 1.000.000 de dollars et fut porté par la suite jusqu'à 3 millions de dollars. Cette société fait les achats et les ventes pour toutes les organisations soviétiques, sauf pour le Textilimport. Pendant les sept dernières années elle a effectué 53 % du total des « achats » pour l'U.R.S.S., et 54 % du total des « ventes ». Elle est divisée en six sections.

Chaque section est divisée en plusieurs départements¹.

Elle fonctionna durant toute l'époque où le Gouvernement des Soviets ne fut pas reconnu, comme une agence de celui-ci pour l'importation et l'exportation. L'Amtorg, d'après la déclaration de ses chefs, jouissait en fait, aux Etats-Unis, de certains privilèges. Son chef, pendant les années qui précédèrent la reconnaissance, jouissait en fait de la situation de représentant officiel du Gouvernement des Soviets et avait même de ce fait certaines immunités. L'Amtorg fut l'organe directeur du commerce extérieur soviétique aux Etats-Unis ; il s'occupa du financement de ce commerce, il entretint des relations d'affaires avec presque 2.000 maisons américaines ; il mena aussi une propagande intense pour le développement intense des relations commerciales avec l'U.R.S.S.²

L'Amtorg n'était pas le seul organe étatique de l'U.R.S.S., qui opérait sur le marché américain avant la reconnaissance. Parmi les organes soviétiques ayant leurs agences aux Etats-Unis, on peut citer notamment : le Textil Syndicat (The All Russian Textile Syndicate) qui fut organisé en décembre 1923 pour les besoins de l'industrie des textiles et pour l'achat du coton et des machines, et plusieurs autres organisations, parmi lesquelles citons :

The Manganexport (Manganese Export Cooperation), Russplatine (Platinum Products Corporation), Intourist, the Mezhdounarodnaya Kniga, Central Inventions Bureau, Am Kino Corporation, Am Derutra Transport Corporation, Centrosyouz — America Inc., Selskosyouz — America Inc³.

1. Cf. *Economic Handbook of the Soviet Union, Russian Chamber of Commerce*, New-York, 1931.

Une décision judiciaire à New-York a reconnu le droit de la Société commerciale Soviétique « Amtory » d'opérer aux Etats-Unis (New-York, *Court of Customs Appel, N.R.C.*, 11 juillet 1931, cit. au B.I.I. 1931-1 p. 129.

2. Cf. Shumann, *op. cit.*, pp. 249-250 et suiv.

3. Cf. Handbook précité.

CHAPITRE II

ETUDE DE LA JURISPRUDENCE DÈS DIFFÉRENTS PAYS CONCERNANT LA CAPACITÉ INTERNATIONALE DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS NON RECONNU. ATTITUDE DE LA DOCTRINE. ATTITUDE DU POUVOIR EXECUTIF.

Généralités. — Résumant très brièvement la doctrine classique, on peut dire que, tant qu'un gouvernement n'est pas reconnu, il n'a aux yeux de l'Etat qui lui refuse cette reconnaissance, aucune existence juridique ; il n'a ni l'exercice de sa personnalité juridique, ni la souveraineté de l'Etat qu'il prétend représenter. Il ne peut ni participer aux conférences internationales à côté des représentants des Etats qui refusent de le reconnaître, ni avoir ses représentants consulaires et diplomatiques, ni apparaître devant le juge en qualité de représentant de l'Etat, ni comme demandeur, ni comme défendeur. Les prérogatives de sa souveraineté, l'immunité accordée habituellement aux agents diplomatiques et consulaires d'un gouvernement étranger lui sont refusées. Il n'est tenu compte ni des passeports, ni des visas accordés par lui à ses ressortissants.

Nous plaçant à un autre point de vue, celui de la validité des actes du gouvernement non reconnu, il faut constater qu'au point de vue de la théorie classique, la législation, les actes gouvernementaux de toutes sortes du gouvernement non reconnu devront être considérés comme inexistants.

En effet, il faut partir de cette proposition qu'au moment où le problème de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets s'est posé devant les Etats, on était généralement d'accord, en doctrine et en

jurisprudence, sur le fait que, tant que le gouvernement n'est pas reconnu par le pouvoir exécutif, il est juridiquement inexistant et que ses actes « apparaissent comme les manifestations illicites d'une autorité abusive et demeurent dans le néant juridique »¹.

On était généralement d'accord pour admettre notamment que l'abrogation de l'ancienne législation proclamée par le nouveau gouvernement, ou les modifications apportées par lui, doivent demeurer sans effet pour l'Etat qui refuse de reconnaître ce gouvernement.

Il est vrai que, si telle était *grosso-modo*, la conception d'un grand nombre de pays dans cette matière (notamment en France, en Angleterre, aux Etats-Unis d'Amérique, en Italie, etc...) la doctrine n'était cependant pas universellement admise.

Il existait des pays (l'Allemagne, notamment) où même avant que le problème se soit posé sur le plan de la reconnaissance, de la validité des actes du Gouvernement des Soviets, le problème fut envisagé autrement².

Néanmoins, on peut considérer le principe de méconnaissance des actes du gouvernement non reconnu comme principe dominant non seulement dans la jurisprudence de la plupart des pays, mais aussi dans leur doctrine.

Le problème de la capacité théorique et de la validité des actes d'un gouvernement non reconnu avait pour la détermination du statut du Gouvernement des Soviets une importance évidente, et cela surtout dans le domaine qui nous occupe spécialement. Il est certain que les rapports commerciaux entre les pays ne peuvent se développer normalement qu'autant qu'il existe un régime normal de protection juridique des transactions commerciales, qu'autant que les droits des personnes et des organes qui effectuent ces transactions sont sauvegardés. La chose devient difficile, impossible même, tant qu'on refuse de reconnaître la validité de la législation et d'autres actes du gouvernement non reconnu. La situation devient plus délicate encore là où la plupart des transactions commerciales, ce qui est le cas de l'U.R.S.S., sont effectuées par l'Etat lui-même ou ses organes.

1. CHAMPCOMMUNAL, *La condition des Russes à l'étranger spécialement en France*, (*Revue de droit internat. privé*, 1924, p. 328).

2. Indiquons qu'au point de vue de la doctrine allemande notamment, il n'existe pas de lien nécessaire entre la reconnaissance du gouvernement, d'une part, et la reconnaissance de validité de ses actes, d'autre part. Pour l'application du droit étranger, la seule question qui s'impose pour le juge est de savoir si l'Etat dont la législation doit être appliquée, est reconnu par son pays. Une fois ce dernier problème résolu d'une façon affirmative, peu lui importe la reconnaissance du Gouvernement, V. FREUND, *Clunet* 1924, p.).

En effet, si ces relations d'affaires subsistent, si les ressortissants du pays dont le gouvernement n'est pas reconnu, continuent à venir dans l'Etat qui refuse cette reconnaissance, il se posera inévitablement devant le juge et les autorités de ces pays des problèmes extrêmement complexes. Quel sera le statut juridique de ces ressortissants? Quelles lois faudra-t-il leur appliquer au point de vue de leur loi nationale, dans le cas où le jeu normal des règles du droit international privé aboutit à une application, quel sera le régime des personnes morales, des transactions commerciales, des preuves ? etc.

L'analyse du statut du Gouvernement des Soviets nous permettra de saisir l'importance qu'exerça le problème de la capacité du gouvernement non reconnu et de la validité de ses actes. Elle nous permettra de nous rendre compte pourquoi, dans certains pays, les rapports commerciaux avec l'U.R.S.S. ne pouvaient pas se développer normalement et pourquoi aussi, dans certains autres Etats, la jurisprudence fut obligée, sous la pression de nécessités pratiques, de renoncer à l'application rigoureuse et stricte de la théorie de non validité des actes du gouvernement non reconnu.

Le problème de l'application de la législation soviétique et, plus généralement, celui des actes du Gouvernement des Soviets non reconnu est un problème très vaste. Il peut être envisagé sous plusieurs aspects. Ici, nous ne l'envisageons que d'une façon très générale, laissant de côté toutes les questions de détail, certaines d'entre elles n'ayant pas de rapport direct avec le sujet de ce travail (plusieurs aspects du problème d'effet des actes de nationalisation notamment) et certaines autres devant être discutées ultérieurement¹.

Nous analyserons le problème tel qu'il s'est présenté dans la pratique. On a commencé, dans la pratique, à appliquer, dans les pays qui n'ont pas reconnu le Gouvernement des Soviets, la théorie classique qui aboutit à la méconnaissance complète des actes du gouvernement non reconnu. Cependant, certains inconvénients de son application rigoureuse commencèrent à se faire sentir, surtout dans certains pays où les rapports avec l'U.R.S.S. avaient pris un grand développement. Des critiques se sont élevées dans la doctrine qui démontrent les défauts de la théorie classique et son insuffisance. Comme résultat, cette théorie a subi, aussi bien sur le terrain de la

1. Nous analyserons plus loin, les problèmes surgis à l'occasion d'exportations et de ventes à l'étranger des marchandises confisquées en U.R.S.S., chez les anciens propriétaires, en vertu des décrets de nationalisation du gouvernement des Soviets (V. *infra*, p. 298 suiv.).

doctrine que sur celui de la jurisprudence de plusieurs pays, une certaine évolution. On assiste à sa modification particulièrement importante sur le terrain de la jurisprudence des Etats-Unis, notamment.

Section I

ETUDE DE LA JURISPRUDENCE DES DIFFERENTS PAYS ET PLUS SPECIALEMENT DE LA JURISPRUDENCE DES ETATS-UNIS. EVOLUTION DE CETTE JURISPRUDENCE

C'est la jurisprudence *anglaise* qui nous fournit l'exemple le plus saisissant de l'application de la théorie aboutissant à la méconnaissance complète des actes d'un gouvernement, tant que ce dernier n'est pas reconnu. Il s'agit d'une espèce devenue célèbre, *Luther c. Sagor*¹.

Le premier point et le plus essentiel à trancher par le juge dans cette affaire était celui de la validité des actes du Gouvernement soviétique. Il s'agissait d'estimer la validité du décret de nationalisation dont se prévalait le défendeur pour justifier son droit aux marchandises achetées chez le représentant du Gouvernement des Soviets. Les deux décisions rendues par les Cours anglaises montrent d'une façon saisissante que, pour les juges anglais, la solution du problème de la validité des actes d'un gouvernement dépend exclusivement de la reconnaissance de ce gouvernement par le Pouvoir exécutif de leur pays. Dans le jugement rendu le 21 décembre 1920 en première instance, le juge Roche posait le principe qu'une Cour de justice anglaise ne peut, ou tout au moins ne doit pas, considérer comme gouvernement étranger celui qui n'a pas été reconnu comme tel par le Gouvernement Britannique. Le décret invoqué par le défendeur ne peut être considéré comme valable que si le défendeur apporte la preuve de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets par la Grande-Bretagne.

S'appuyant ensuite sur les informations fournies par le Foreign Office (lettre du 27 novembre 1920) le juge refusa de reconnaître le Gouvernement des Soviets comme Gouvernement de la R.S.F.S.R., et refusa, par conséquent, de considérer les actes et décrets de ce gouvernement comme les manifestations d'une autorité souveraine.

Le juge fit droit à la demande de l'ancien propriétaire du stock nationalisé.

1. Clunet 1924, p. 236.

L'affaire vint en appel quelques mois plus tard. A ce moment, la situation du Gouvernement des Soviets en Angleterre était changée. Le 16 mars 1921, la Grande-Bretagne avait conclu l'accord commercial avec la R.S.F.S.R. En conséquence, se basant sur la nouvelle information (lettres du 20 et 22 avril 1921) du Foreign Office, que le Gouvernement Britannique reconnaît le gouvernement soviétique comme Gouvernement de la Russie, la Cour d'appel de Londres, par un arrêté du 12 mai 1921 infirma le jugement de la première instance. Or, le motif essentiel de cet arrêt était qu'étant donnés les renseignements fournis par le Foreign Office sur la reconnaissance du Gouvernement des Soviets :

« Il y avait lieu de traiter les actes du gouvernement soviétique « avec tous les égards dus aux actes d'un Etat souverain, dûment « reconnu ».

Cette espèce est particulièrement intéressante. Il est difficile de trouver un autre exemple aussi net de l'application de la théorie de l'incapacité du gouvernement non reconnu et de la méconnaissance en bloc de ses actes.

Il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agissait bien dans cette affaire des actes du gouvernement douteux par leur nature, au point de vue de certaines conceptions juridiques modernes, et en opposition avec certains principes constitutionnels anglais ; il s'agissait d'actes d'appropriation. Les juges anglais ont refusé de discuter la nature intrinsèque de ces actes en faisant dépendre leurs validité exclusivement du fait de reconnaissance ou non reconnaissance du Gouvernement des Soviets.

Beaucoup moins nette est la jurisprudence *française*. Quoique le principe de non application du droit soviétique ne fasse pas de doute pour la jurisprudence française en général, ce principe n'est pas aussi nettement exprimé qu'en Angleterre. Ce sont aussi bien des raisons liées à la théorie de l'ordre public que à celle de la reconnaissance, qui déterminent le juge français à écarter en bloc l'application de la législation soviétique. Il est vrai que la question s'est présentée sous une forme indirecte. Il s'agissait, nous l'avons déjà noté, pour les tribunaux français non pas de prendre position sur la capacité du Gouvernement des Soviets lui-même, mais de fixer le statut des ressortissants russes, dont la plupart d'ailleurs avaient été dénationalisés par le Gouvernement des Soviets, ou de déterminer le statut en France des anciennes sociétés russes nationalisées¹.

1. V. sur le caractère de cette jurisprudence : André Prudhomme : La Révolution bolchévique et le Statut juridique, Clunet 1924, p. 5 ; la reconnaissance en

Le même principe de l'ignorance du droit soviétique fut proclamé par les tribunaux *belges* dont le gouvernement refusa de reconnaître le Gouvernement des Soviets. La jurisprudence belge rejette d'une façon générale en bloc la législation soviétique, donnant pour motif du rejet la non reconnaissance du Gouvernement des Soviets par le Gouvernement Belge. Les anciens traités conclus par la Belgique avec la Russie subsistent tant qu'ils ne sont pas abrogés dans les formes ordinaires par le Gouvernement Belge. Les actes émanant des autorités soviétiques ne peuvent avoir d'effet en Belgique¹.

Le principe de non application de la législation soviétique et le refus de reconnaissance de la validité des actes émanés du pouvoir soviétique, tant que le Gouvernement des Soviets n'est pas reconnu

France du Gouvernement des Soviets et ses conséquences juridiques, *ibid*, 1925, p. 218 ; Champcommunal, *La condition des Russes à l'étranger spécialement en France*, extrait de la *Revue de droit internat. privé*, Paris, 1926 ; Delehelle, *La situation juridique des Russes en France*, Paris, 1926 et son article, *Revue de droit internat. privé*, 1927 ; Noël Henri, *Le gouvernement de fait devant le juge*, Paris, 1927 ; Petchorine *La Condition des Russes en France et celle des étrangers (spécialement des Français) en U.R.S.S.*, Paris 1929. V. aussi *Répertoire de droit international*. Emigrés russes, sociétés russes, par Trachtenberg.

1. Trib. civil Bruxelles, 10 novembre 1923, (Pas, 1924, III, p. 54) ; voir dans le même sens, civil Bruxelles, 5 juin 1925, Selinkova c/ Serbouloff, (Pand. pér. 1926, n° 16) ; Clunet, 1924 5 / 7 même tribunal 9 ch. 16 juin 1928, *Les Dernières Nouvelles*, 15 juillet 1928. V. aussi Poulet, *Manuel de droit international privé belge*, 2^e éd. n° 262 bis, *Add.* « Sepulcre. Gouvernements non reconnus » *Application et législation*, *RV. de l'Inst. belge de droit comparé*, 1926, pp. 65 et suiv.

« Le régime bolchévique n'ayant pas été reconnu en Belgique, la législation (savoir ancienne législation russe) non légalement abrogée, continue à subsister au regard du droit belge ». Trib. civ. de Bruxelles 10 nov. 1923 précité.

« Vu que le Gouvernement Belge n'a reconnu le gouvernement soviétique ni *de jure*, ni *de facto*, que par conséquent les autorités belges ne peuvent reconnaître aucune mesure émanant de ce gouvernement, les émigrés russes en Belgique demeurent, quant à leur statut, soumis à la dernière législation russe qui était reconnue avant l'instauration du régime soviétique ». Bruxelles, Cour d'appel 20 juin 1929 S. L. IV, p. 33 (avec note de Vict Poulet).

« En dépit de la répudiation par le gouvernement actuel de la Russie, d'ailleurs non reconnu par la Belgique, des traités précédemment conclus par la nation russe, il n'apparaît d'aucun acte officiel que le pouvoir exécutif du royaume ait dénoncé la convention dont il s'agit ou en ait recouvré la caducité en Belgique », Cour de cassation 3 mars 1930, Pas. B. CXVII I, p. 137, (*Revue de droit internat. privé*, 1930 p. 306, note Baccara).

« L'U.R.S.S. n'étant point reconnue politiquement par la Belgique, il en résulte que ses fonctionnaires n'ont actuellement, au regard de la loi belge, aucun caractère officiel et les actes qu'ils font aucun caractère authentique obligatoire au regard de la même loi.

De même, un divorce accordé en Russie, ne portant aucune signature légalisée ne revêt aucun caractère authentique en Belgique ».

Liège, Cour d'appel 21 mars 1929 Krimtchansky c. officier de l'état civil de Liège, Clunet, 1929, p. 1158.

est adopté par d'autres pays encore : par l'Italie¹, l'Egypte², la Roumanie³, etc....

Analyse de la jurisprudence des Etats-Unis

L'étude de la jurisprudence des Etats-Unis concernant le statut juridique du Gouvernement des Soviets non reconnu présente un intérêt tout spécial. C'est aux Etats-Unis surtout que nous pouvons constater une évolution très nette de la doctrine traditionnelle dont l'application rigide aboutissait à l'incapacité totale du gouvernement non reconnu. Cette évolution est importante. Par sa portée et ses effets, elle dépasse même les cadres du problème spécial que nous examinons dans cet ouvrage. Il est certain que cette évolution, qui d'ailleurs s'est produite sous la pression très nette de la doctrine, dépassant les cadres du problème particulier du statut du Gouvernement des Soviets non reconnu aura une influence sur la théorie traditionnelle en général.

Au moment où le problème de la capacité du Gouvernement des Soviets non reconnu s'est posé devant les tribunaux, la jurisprudence américaine partait du principe traditionnel que la reconnaissance d'un gouvernement ou d'un Etat est du ressort de la compétence exclusive du Pouvoir exécutif du pays dont émane la reconnaissance. La reconnaissance est un acte de caractère *politique*, diplomatique par excellence, et il résulte de ce fait une subordination dans ce domaine, du juge au pouvoir exécutif. En cas de silence du pouvoir exécutif, le juge n'a pas le droit de rechercher si un gouvernement étranger doit être considéré comme tel.

Cette jurisprudence traditionnelle fut basée sur un précédent célèbre⁴. Dans l'espèce, *Rose v. Himely*, le Chief Justice Marshall, jugeant un procès, intenté en 1808, où le statut de l'Ile de Domingo, alors en rébellion contre la France, était en cause, édicta cette fameuse

1. Italie, Gênes, 19 mai 1923, Katsikis, Clunet 1923, p. 1021. V. aussi In re Federazione Italiana dei Consorzi agrari di Piacenza c. Commissariato per il commercio estero dei Soviet di Russia ed altri, Tribunal civil de Rome. Monitore dei Tribunal 1923, p. 569 cité dans Clunet, 1924, p. 257. Les motifs de cette décision ne sont cependant pas très clairement exprimés. Le refus du Tribunal d'appliquer la législation soviétique est motivé aussi bien par le fait de non reconnaissance que par des considérations d'ordre public.

2. Egypte : Trib. mixte d'Alexandrie, Clunet, 1925, p. 476.

3. Roumanie, Cour de cassation de Roumanie, 8 mars 1929.

4. *Rose v. Himely*, 4 Granch Rep. T. 4 p., 241, v. aussi *Gelston vs Hoyt* 3 Wheatow. Rep. 1818, 246; *Underhill v. Hernandez*, United States report, t. CLXVIII, p. 250; V. pour analyse de cette jurisprudence NOEL Henri son article dans la R.G.D.I. 1928, n° 14 et suiv. et les articles de Dickinson, surtout *Revue belge* 1923.

règle, dont partit postérieurement la jurisprudence des Etats-Unis :

« C'est aux gouvernements à décider, déclara le Chief Justice, « s'ils veulent reconnaître Saint-Domingue comme Etat indépendant, et, à moins que pareille décision ne soit prise ou que la France ne renonce à ses droits, les tribunaux doivent considérer l'ancien état de choses comme inchangé et le pouvoir souverain de la France comme subsistant intact ».

Il faut constater que cette règle de subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif dans le domaine de la reconnaissance et qui conduit à la méconnaissance du gouvernement non reconnu, à son incapacité, au refus de reconnaître la validité de ces actes, qui fut établie d'abord par Marshall, est confirmée ensuite par une série de précédents indiscutables.

La valeur de cette règle était entière au moment où le problème du statut du Gouvernement des Soviets fut posé devant les tribunaux américains.

Cette règle fut encore une fois clairement confirmée, précisément pendant les mois qui suivirent l'avènement du Gouvernement des Soviets au pouvoir.

Dans un procès où il s'agissait de biens confisqués à un Mexicain, puis vendus et exportés aux Etats-Unis, la Cour suprême définit le rôle du pouvoir judiciaire de la façon suivante¹ :

« La constitution des Etats-Unis a confié au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif, c'est-à-dire aux pouvoirs politiques de l'Etat, la conduite de nos affaires extérieures et il n'appartient pas aux tribunaux d'émettre d'appréciation ou de décisions sur l'exercice qu'il fait de cette prérogative. Il a été formellement décidé (Sorez contre les Etats-Unis) que le point de savoir qui est le souverain *de jure* ou *de facto* d'un pays déterminé n'est pas une question d'ordre judiciaire, mais bien une question d'ordre politique dont la solution par les pouvoirs législatif et exécutif s'impose aux juges, aussi bien qu'à tous autres fonctionnaires et citoyens ».

C'est déjà en 1919-1920 que le problème du statut du Gouvernement des Soviets s'est posé devant les juges américains.

Le problème de capacité du Gouvernement des Soviets se posa devant les tribunaux américains, d'abord dans deux sortes de litiges. Dans la première catégorie de procès, la question de capacité du Gouvernement des Soviets ne se posa que dans une forme *indirecte* et sans que ce gouvernement soit intervenu dans ce procès. Il s'agissait de savoir qui devait être qualifié, aux Etats-Unis, pour repré-

1. Ch. de Vischer, art. cit. dans *Revue belge*, 1922, p. 159. (Aff. *Oetjen c. Central Leather Co*, 11 mars 1918).

senter l'Etat russe. Il s'agissait de déterminer, plus exactement, si les agents de l'ancien gouvernement russe avaient le droit de continuer à représenter l'Etat russe. En donnant une solution à ce problème, le juge américain devait inévitablement, quoique d'une façon *indirecte*, prendre parti sur la capacité du gouvernement des Soviets.

Dans la deuxième catégorie des procès, dont une des parties était le gouvernement des Soviets ou ses agents, le problème de capacité de ce gouvernement dans la représentation de l'Etat russe, s'est posé d'une façon *directe*.

Les tribunaux américains ont jugé d'abord, en conformité avec l'attitude du pouvoir exécutif, que les agents diplomatiques du Gouvernement Russe, dernier reconnu par les Etats-Unis, pouvaient être qualifiés comme continuant à représenter l'Etat russe.

D'abord dans l'espèce *Agency of Canadian Car and Foundry Co ltd c. The American Can Co*¹. Il s'agissait de liquidation de certains contrats pour la fourniture de munitions passés par les agents de l'ancien Gouvernement Russe. La Cour devait juger si l'ancien agent du Gouvernement Russe, le général Khrabroff, dont les pouvoirs étaient certifiés par M. Bakhmetieff, ambassadeur du Gouvernement Provisoire Russe, pouvait valablement procéder à cette liquidation. Le juge décida que les agents de l'ancien Gouvernement Russe pouvaient valablement procéder à la liquidation et refusa même l'offre faite par le défendeur d'établir quel était actuellement le Gouvernement Russe.

Le même principe fut aussi reconnu dans une autre espèce (*Russian Government v., Lenigh Valley Railway*).

Le droit de Bakhmetieff de se présenter au nom du Gouvernement Russe fut reconnu par la Cour sur la base de l'attestation du Secrétaire d'Etat que Bakhmetieff était reconnu comme ambassadeur russe².

Dans une autre catégorie de procès, les tribunaux américains avaient devant eux le Gouvernement des Soviets lui-même. Il s'agissait, dans ces procès, surtout de la revendication des navires ayant appartenu à l'ancien Gouvernement Russe.

Notons, en premier lieu, l'*affaire de « Rogdai »*. Il s'agissait, dans cette espèce, d'une action *in rem* intentée par M. Marlens, repré-

1. Fed. Rep. T. 253, p. 152.

2. Russian Government V. Lenigh Valley Railway Co, january 20, 1919, 293; Federal Reporter, 133.

sentant officieux du Gouvernement des Soviets. Cette action tendait à obtenir la possession d'un transport naval russe « The Rogdai » qui se trouvait à San-Francisco en possession d'agents de l'ancien Gouvernement Russe. Le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis déclarant que Bakhmetieff, représentant accrédité du Gouvernement provisoire Russe (Gouvernement Provisoire) était l'ambassadeur reconnu de la Russie, le juge accueillit la demande de main-levée de la saisie formée par Bakhmetieff. Le juge constata que les deux parties étaient d'accord pour dire qu'il s'agissait d'un navire appartenant à la Russie. La seule question discutée était de savoir qui, aux Etats-Unis, représentait l'Etat russe. Ce ne pouvait être que la personne régulièrement accréditée et reconnue par le Département de l'Etat.

« Si comme les demandeurs le prétendent, il est admis qu'une révolution s'est produite en Russie et que la République des Soviets détient actuellement le pouvoir, la question de savoir si pareil gouvernement *de facto* sera ou non reconnu, est purement politique. Elle touche à des considérations de politique étrangère qui ne relèvent pas de l'autorité judiciaire et en ce qui la concerne, la déclaration du Chef du pouvoir exécutif n'est pas celle d'une partie du gouvernement ; elle est l'opinion de la souveraineté nationale toute entière, s'imposant également à tous les départements »¹.

Dans deux autres espèces (*The Penza et The Tobolsk*) le juge a décidé aussi que la Russie n'avait aux Etats-Unis qu'un représentant, Bakhmettief, seul qualifié pour représenter l'Etat russe².

— Le problème concernant les droits du Gouvernement des Soviets, bien que non reconnu par le Gouvernement des Etats-Unis, d'ester comme demandeur devant les tribunaux avait une importance pratique considérable. Tant que le Gouvernement des Soviets n'était pas reconnu, il ne pouvait être question pour lui d'obtenir la reconnaissance du régime du commerce extérieur, tel qu'il est conçu par le législateur soviétique. Cependant, nous l'avons constaté, les organes soviétiques du commerce extérieur effectuaient aux Etats-Unis des opérations commerciales sur une très vaste échelle.

A l'occasion de ces opérations, des litiges sont nés. L'attitude des tribunaux américains, quant au droit de se présenter devant la justice pour la protection de ses intérêts, devait présenter un intérêt tout spécial.

Ce problème du droit du Gouvernement des Soviets d'ester en

1. Fed. Rep. 7. 278 1920 p. 294 V. Dickinson, *Revue belge*, 1923, p. 166, Noël Henri, art. dans la R.G.D.I.P. 1927, n° 26, p. 227.

2. Le 26 septembre 1921, Fed. Rep. t. CCLXXVII, p. 91.

justice comme demandeur, s'est posé d'une façon générale à l'occasion d'une action intentée par un agent du Gouvernement des Soviets *Préobragensky, contre Cibrario*¹.

Le Commissariat de l'Instruction publique de la R.S.F.S.R., passa un contrat avec le défendeur, représentant des maisons cinématographiques anglaises et qui avait été lui-même, propriétaire d'une entreprise à Moscou, nationalisée par le Gouvernement des Soviets. Aux termes de ce contrat, Cibrario fut chargé d'achats, pour les écoles russes, de machines et d'accessoires cinématographiques aux Etats-Unis. Le Gouvernement des Soviets déposa à la disposition de Cibrario une somme d'un million de dollars environ à la National City Bank de New-York. Cette somme devait servir à Cibrario et devait être retirée au moyen de traites, suivant les termes du contrat. En 1921, prétendant que Cibrario s'était approprié indûment une partie des fonds dont il avait la disposition, un représentant officieux du Gouvernement des Soviets intenta contre Cibrario une action devant les tribunaux de New-York. La Division d'appel de la Cour suprême d'abord, la Cour des Appels ensuite, refusèrent au Gouvernement des Soviets non reconnu tout droit d'agir en justice.

« La question de savoir, — disait la Division d'appel, si le demandeur était un Etat souverain devait être tranchée par la Cour
« non sur sa propre initiative, mais en se conformant aux décisions
« officielles prises par le pouvoir exécutif et par le pouvoir législatif
« du gouvernement et dont les tribunaux étaient obligés de tenir
« judiciairement compte ».

On voit très nettement que c'est le principe de subordination, dans le domaine de la reconnaissance d'un gouvernement, du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif qui fut le motif du refus des tribunaux de New-York de reconnaître pour le Gouvernement des Soviets le droit d'ester en justice en qualité de demandeur.

Le Gouvernement des Soviets peut-il être défendeur dans une action de justice. — Le problème s'est posé devant la jurisprudence américaine dans l'espèce *Wulfsohn v. Russian Socialiste Federated Soviet Republic*².

Dans cette espèce, l'action fut intentée par M. Wulfsohn, citoyen américain, propriétaire d'un stock de fourrures confisqué en Russie par le Gouvernement des Soviets. Considérant cette confiscation comme une appropriation frauduleuse il assigna le Gouvernement

1. N. Y. suppl. t. CLXXXXI, p. 543 et t. CCXXXV, p. 255. Cit. par Dickinson *Revue belge*, 1923, p. 167. Noël Henri, R.G.D.I.P. 1928, n° 27.

2. New-York, supplément t. CLXXXXII p. 282, et t. CLXXXXVII, p. 472. V. également *Harvard Law Review*, t. XXXIV, p. 768.

des Soviets devant les tribunaux de l'Etat de New-York. La Cour suprême et la division d'appel reconnurent le droit de Wulfsohn d'intenter cette action, partant de ce principe que tant que le gouvernement n'est pas reconnu, il ne peut revendiquer le bénéfice de l'immunité de juridiction découlant de cette souveraineté. On voit, par conséquent, que l'attitude des tribunaux procédait toujours de la doctrine de l'inexistence juridique du gouvernement non reconnu et du principe traditionnel de subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif.

Cependant, quand l'affaire vint devant la Cour des Appels de New-York, la décision des tribunaux de première instance fut infirmée. Le juge Andrews estima que les tribunaux inférieurs avaient involontairement pénétré dans l'examen d'affaires politiques, ce que la règle générale en ce qui concerne la reconnaissance a précisément pour objet d'éviter. Le soin de faire valoir les réclamations contre les gouvernements étrangers reconnus ou non n'appartient pas à la fonction judiciaire¹. Le juge constate que « *nous avons devant nous un gouvernement souverain dans les limites de son territoire* » et que ce gouvernement ne peut pas être poursuivi devant les tribunaux américains sans son consentement².

Nous pouvons arrêter ici l'analyse de la jurisprudence en approuvant sur ce terrain la thèse rigoureuse de l'incapacité totale du gouvernement non reconnu.

Tant que les rapports des Etats-Unis avec l'U.R.S.S. étaient restreints, cette jurisprudence pouvait se maintenir. Cependant, vers 1923-1924, les rapports des deux pays commencèrent à devenir de plus en plus actifs, et cela même en dépit du refus des Etats-Unis de reconnaître *de jure* le Gouvernement des Soviets. Les décisions des tribunaux américains, refusant de reconnaître la capacité du gouvernement soviétique, contestant son droit d'être représenté, aux Etats-Unis, lui refusant l'accès aux tribunaux, déclarant nuls et nonavenus ses actes de toutes sortes, avaient une influence directe, défavorable sur le développement des rapports politiques et diplomatiques, mais de plus une telle attitude de la jurisprudence devait fatalement gêner l'extension des rapports commerciaux. Tant que la période de non-reconnaissance se prolongea, cette jurisprudence commença à se trouver de plus en plus, en contradiction avec les faits. Elle finit par provoquer non

1. V. Dickinson, *Recent recognition case*, (*A.J.I.L.*, 1925, p. 266).

2. V. art. B. Landau, *La reconnaissance des Soviets par les tribunaux américains*, Clunet, 1934, p. 569.

seulement le grand mécontentement des milieux directement intéressés au développement des relations commerciales avec l'U.R.S.S., mais aussi des attaques très vives de la doctrine américaine qui critiqua cette jurisprudence du point de vue de la théorie de la reconnaissance.

La décision de la Court of Appeal dans l'affaire *Wulfsohn* marque une date dans l'évolution de la jurisprudence américaine concernant la validité des actes du Gouvernement des Soviets. La jurisprudence rompt avec son système traditionnel aboutissant en fait à cette conséquence qu'on a considéré la non-reconnaissance du gouvernement, non seulement comme un obstacle au rétablissement des rapports *politiques* avec le pays dont il s'agit, mais aussi comme un obstacle au fonctionnement normal du système de conflit des lois. La jurisprudence américaine rompt avec ce système, reconnaît une certaine capacité au Gouvernement des Soviets non reconnu et admet, dans une certaine mesure, la validité de ses actes.



Il ne nous appartient pas dans cet ouvrage d'analyser et de suivre cette nouvelle jurisprudence dans tous ses détails. Le revirement de la jurisprudence américaine se produisit et se manifesta d'une façon particulièrement nette dans une catégorie de procès dont l'objet est en dehors des cadres de cet ouvrage. En effet, c'est surtout dans le domaine des statuts des Sociétés russes nationalisées par le Gouvernement des Soviets et sur le terrain de la validité des actes de nationalisation que les tribunaux américains se virent obligés de reconnaître l'existence du Gouvernement des Soviets, non reconnu par le pouvoir exécutif des Etats-Unis, et de tirer de ce fait certaines conséquences juridiques.

Il nous suffit de citer ici brièvement quelques passages caractéristiques des décisions qui ont amené le revirement de la jurisprudence américaine.

Cette nouvelle jurisprudence fut consacrée surtout par la décision rendue par le juge Cardoso, dans l'affaire *Boris Sokoloff*¹. D'autres décisions ont confirmé la nouvelle attitude de la jurisprudence. Dans les affaires *Russian Beinsurance Co and Paul Rasor* contre *Francis R. Stoddard and The Bankers Trust Co* d'abord ; dans

1. B. Sokoloff contre National City Bank. V. *Clunet*, 1925, 443, 446 ; Noël Henri, art. cit., *R.G.D.I.P.*, pp. 233 et suiv. V. aussi Ph. Marshall Brown, *La reconnaissance des nouveaux Etats et gouvernements*, (*Rev. Belge*, 1932, pp. 25 et suiv.).

l'espèce *First Insurance Co and Paul Rasor* contre *James A. Bena as Superintendent of Insurance of the State of New-York*, les tribunaux américains ont admis le principe de la validité de certains actes du gouvernement des Soviets non reconnu.

Le sens et les motifs de cette nouvelle jurisprudence ont été résumés par le juge Cardoso dans l'affaire *Sokoloff* contre *National City Bank* dans les termes suivants :

« Au point de vue juridique, un gouvernement reconnu peut être envisagé comme néant, si telle est la conception politique de l'Etat qui refuse de le reconnaître. Cependant, en pratique, comme les conceptions juridiques se laissent rarement appliquer jusqu'aux limites de leurs conséquences logiques, cette équivalence n'est point absolue comme nous l'ont enseignés les procès qui ont suivi notre guerre civile. Dans ces litiges, des actes et décrets de gouvernements rebelles qui n'avaient pas été reconnus comme gouvernements *de facto* furent déclarés nuls, quand leurs effets étaient reconnus préjudiciables aux intérêts des citoyens de l'Union ou contraires à l'ordre public » (*Williams, Bruffy* 96 U.S., 176-187).

« D'autre part, des actes et décrets dont les effets étaient justes et conformes à l'ordre public ont été fréquemment maintenus dans la même mesure que s'ils émanaient d'un gouvernement légal » (U.S., *C. Home Insurance* compagnies 22 Wall 99; *Sprott C.* U.S., 20 Wall 459; ... *Texas C. White* 7 Wall 700-733; *Baldy C.* *Hunter* 171 U.S., 388; Cf. *Dickinson Unrecognized Governments*, 22 Mich. L.R., 29, 42). Ces analogies suggèrent l'idée que sous réserve des mêmes restrictions, on est parfois forcé d'admettre l'effet des ordonnances de gouvernements étrangers qui, sans être formellement reconnus, ont une existence notoire comme gouvernement *de facto* ».

Les motifs de cette décision montrent bien les hésitations du juge. Il est préoccupé de cette pratique — quelque peu nouvelle pour lui — où les Etats refusent la reconnaissance au gouvernement, indigne il est vrai « de faire partie de la collectivité des nations », mais qui fonctionne « sans opposition ». Le juge veut aussi que l'attitude rigoureuse de la non-reconnaissance absolue de validité des actes ne se retourne pas contre ceux qui ont souffert de ces actes. Des modifications de la doctrine traditionnelle sont nécessaires. On peut aller même jusqu'à admettre la *validité quasi gouvernementale* pour certains des actes du gouvernement non reconnu.

« Des conséquences adaptées à la situation, lorsque la reconnaissance est refusée pour la raison que des factions rivales luttent encore pour obtenir le pouvoir pourront nécessiter des modifications pour s'adapter à la pratique, aujourd'hui de plus en plus en usage, de refuser la reconnaissance toutes les fois que l'on estime qu'un gouvernement, fonctionnant sans opposition, n'est pas digne de faire partie de la collectivité des nations.

« Il se peut qu'il faille apporter certaines limitations à la règle générale pour protéger une personne qui a été spoliée, quoique ces limitations ne s'appliqueraient pas au gouvernement spoliateur ou à d'autres personnes sous sa dépendance qui soumettraient des réclamations. Nous laissons toutes ces questions ouvertes. Tout au plus, suggèrent-elles la possibilité qu'un organisme ou un groupe dont le cours des événements a justifié les prétentions au pouvoir suprême, mais qui, par sa conduite, s'est montré indigne des privilèges et immunités de la souveraineté, *peut cependant voir attribuer à ses actes et décrets une validité presque gouvernementale si, en ne reconnaissant pas cette validité on portait atteinte aux principes fondamentaux de la justice et à notre propre politique publique* »¹.

Si on analyse les décisions postérieures à celle qui a été rendue dans l'affaire *Sokoloff*, on constate que ce revirement de la jurisprudence se confirme. Les arguments invoqués par les juges deviennent de plus en plus nets dans le sens de la séparation d'avec la doctrine traditionnelle et pour la reconnaissance d'une certaine validité aux actes du Gouvernement des Soviets. « Les opérations d'affaires ou de la vie privée quotidienne ne sont pas susceptibles d'être arguées d'illégalité, même si leur forme était réglée par les ordres du gouvernement usurpateur. Leur annulation causerait des préjudices et des confusions aux intérêts d'innocents ». « Il est impossible d'ignorer complètement les actes, même ayant une origine illégale. Ils peuvent être parfois des sources de droit nouveau ou d'obligations nouvelles. *Ex facto jus oritur* ».

Ces citations nous montrent avec clarté les raisons du revirement de la jurisprudence. Impossible de rester toujours sur le terrain des fictions. Le système ignorant les faits est mauvais.

Cette nouvelle jurisprudence qui partait de cette considération que l'ignorance de la validité des actes du gouvernement peut être préjudiciable aux intérêts des citoyens de leur propre pays dans les procès concernant la validité *des actes de nationalisation* finit aussi par créer, pour le développement des *rapports commerciaux* avec l'U.R.S.S., une base relativement solide et stable.

Ce qui est intéressant, au point de vue théorique, c'est la rupture, de plus en plus évidente, de cette nouvelle jurisprudence avec la doctrine traditionnelle de la subordination, dans le domaine de la reconnaissance, du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif. Les juges américains commencent à adopter le même point de vue que certains auteurs qui, critiquant l'ancienne jurisprudence, adoptent sur le même sujet dans

1. Cit. cf. trait. Noël-Henri art. précit. et Ph. M. Brown art. précit.

les ouvrages doctrinaux, (v. *infra* p. 223 suiv.). Certaines décisions montrent, d'une façon particulièrement nette, la préoccupation du juge de séparer la compétence du pouvoir exécutif de celle du juge¹.

Quand on analyse de plus près cette nouvelle jurisprudence américaine, dont la direction fut précisée par le juge Cardoso dans l'affaire *Sokoloff c. National City Bank*, on n'aperçoit pas tout de suite son importance au point de vue qui nous occupe.

Quelle influence pouvait avoir, en effet, cette jurisprudence sur la condition juridique de l'U.R.S.S. — Etat commerçant, aux Etats-Unis?

En effet, — première constatation que nous avons déjà faite, — le revirement s'est produit dans les décisions qui n'ont aucun rapport avec la condition de l'U.R.S.S. — Etat commerçant. Deuxième constatation à faire : c'est que le changement consiste plutôt dans les *motifs nouveaux*² invoqués par les juges, que dans les décisions mêmes. En effet, leur dispositif n'est nullement favorable, ni au gouvernement des Soviets, ni aux thèses soutenues par lui. On peut même dire davantage : partant de l'idée qu'il est impossible, vu la situation de fait, de ne pas reconnaître une certaine validité aux actes du Gouvernement des Soviets, même s'il n'est pas reconnu par le Gouvernement des Etats-Unis, les juges tirent de leurs cons-

1. Il nous suffit de citer, en ce sens, la décision dans l'affaire, *Russian Beinsurance Co* contre Francis R. Stoddard, Jun. Superintendent of Insurance de l'Etat de New-York, où le juge déclare que :

« La chute d'une administration gouvernementale et son remplacement par une autre administration qui gouverne effectivement, qui peut imposer sa volonté par l'emploi de forces militaires, qui est obéie par le peuple qu'elle gouverne, doit modifier profondément tous les actes et toutes les obligations, ainsi que toutes les relations des personnes habitant le territoire sur lequel la nouvelle administration exerce son pouvoir ; il se peut que ce pouvoir soit sans fondements légaux ; mais légale ou illégale, son existence est un fait et ce fait ne saurait être aboli par des conceptions juridiques. C'est au Département d'Etat qu'il appartient de décider s'il reconnaîtra comme légale l'existence de cette administration et jusqu'à ce que cette reconnaissance ait eu lieu, les tribunaux ne sauraient juger de sa légitimité, ni donner à ses décrets tous les effets qui s'attachent aux lois ou aux ordonnances d'un souverain. *Mais c'est là la seule question que le département d'Etat doit régler.* Il ne lui appartient pas de déterminer dans quelle mesure les droits privés et les obligations des individus sont affectés par les actes d'un organisme qui n'est pas souverain ou avec lequel notre gouvernement ne veut avoir aucun rapport. La question n'intéresse pas le département des relations extérieures ; il ne s'agit pas, en effet, d'une question politique, mais d'une question judiciaire. Les tribunaux, lorsqu'ils considèrent la question, acceptent comme prémisses que, jusqu'à ce que la reconnaissance ait eu lieu, ces actes ne représentent pas la loi dans le plein sens du mot » (Cit. Cf. Ph. Marshall Brown, *Rev. Belge*, art. cit., pp. 26-27).

2. Cf. Noël Henri, *R.G.D.I.P.*, art. cit. p. 244.

tations des conclusions quelquefois nettement défavorables à la thèse du gouvernement des Soviets. Dans ces procès, où dans la plupart des cas, le juge doit se prononcer sur la validité des décrets de nationalisation, le juge consacre la thèse de la survivance, en dehors de la Russie des Sociétés russes nationalisées et la persistance des pouvoirs des administrateurs. Si quelquefois, elle n'admet pas la persistance de ces Sociétés, c'est en raison de considérations qui sont en dehors du problème de la validité des actes de la nationalisation.

Bref, si le revirement existe, ses conséquences au point de vue de la solution des litiges où la nouvelle thèse a été invoquée, n'a pas d'importance pratique.

On peut même remarquer l'extrême prudence des tribunaux quand il s'agit de tirer des conséquences pratiques de cette nouvelle thèse.

Et cependant, il ne faut pas mésestimer l'importance que cette nouvelle jurisprudence américaine exerça sur le statut de l'U.R.S.S., Etat commerçant.

Le fait que le revirement se dessinait surtout dans les nouveaux motifs et non dans les solutions mêmes des procès, n'empêcha pas qu'il n'exercât un effet psychologique certain sur les milieux intéressés directement au développement des rapports avec l'U.R.S.S.

Bien accueilli par la doctrine, il n'avait rencontré aucune opposition de la part du pouvoir exécutif. On ne peut, à notre connaissance, relever aucun acte du pouvoir exécutif qui aurait permis de conclure que le Gouvernement des Etats-Unis considéra cette rupture avec la doctrine de subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif comme étant en opposition avec sa politique (v. *infra* p. 226).

D'autre part, certaines décisions des quatre dernières années avant la reconnaissance du gouvernement des Soviets par les Etats-Unis, confirment d'une façon plus directe la détermination des Tribunaux des Etats-Unis d'abandonner leur position primitive et de ne pas porter atteinte à la position du gouvernement des Soviets, Etat commerçant, aux Etats-Unis.

Il faut, en ce sens, mentionner d'abord le procès de la *Banque de France c. Equitable Trust Co.*

Dans ce procès, la Banque de France demanda au Tribunal de New-York la saisie de l'or, cinq millions de dollars environ, importé aux Etats-Unis par la Banque d'Etat de l'U.R.S.S., en mars 1928. Cet or avait été transporté en garantie du paiement des marchandises américaines exportées en Russie. Il fut ensuite renvoyé en U.R.S.S., peu après la réclamation française, à bord d'un paquebot

allemand. Cette cargaison fut transférée en haute mer sur un autre bâtiment afin d'éviter la possibilité d'une saisie si le navire entrait dans les eaux territoriales françaises.

Le procès fut intenté à la Chase Bank et à l'Equitable Trust Compagnie qui étaient les agents de la Banque d'Etat de l'U.R.S.S. aux Etats-Unis et qui fournirent avec la Credit Bank fur den Osten, la garantie au moment où cette saisie fut exigée. La Banque de France fonda ses revendications sur ce motif qu'en 1915-17, la Banque de France avait acheté en Russie un lot d'or qui fut déposé à la Banque de l'Etat. Au moment de l'arrivée au pouvoir du Gouvernement des Soviets, l'or de la Banque de l'Etat fut exproprié. Le lot dont il s'agissait faisait partie de l'or exproprié. La Banque de France intenta cette action en tant que dépositaire privé.

Le District Court of New-York débouta la Banque de France précisant dans les motifs de sa décision « qu'il y a un gouvernement en Russie, qu'il existe un pouvoir suprême à l'intérieur de la Russie, lequel (ainsi que les mesures qu'il prend sur le terrain législatif et gouvernemental) ne peut pas être entièrement méconnu quoique les Etats-Unis ne le reconnaissent pas diplomatiquement »¹.

Une autre décision qu'il convient de mentionner fut rendue par les Cours américaines en 1933, quelques mois avant la reconnaissance officielle du gouvernement des Soviets par les Etats-Unis. Dans cette espèce *Salimoff c. Standard Oil Company*², il s'agissait d'un procès intenté par un groupe d'anciens propriétaires russes de terrains pétrolifères sis en Russie et expropriés par le Gouvernement des Soviets. Le procès fut intenté contre la Standard Oil, une Compagnie en rapports avec les organismes commerciaux de l'U.R.S.S. Les propriétaires prétendaient que les mesures d'expropriation prises par le Gouvernement des Soviets ne pouvaient pas, d'après la législation de l'Etat de New-York, les dessaisir de leurs propriétés. Les Tribunaux aussi bien les Appellate Division que The Court of Appeals — refusèrent d'admettre cette prétention des anciens propriétaires.

Les motifs invoqués par elles sont intéressants pour plusieurs raisons. D'abord les tribunaux admettent nettement une certaine validité aux actes du gouvernement des Soviets. On peut dire que

1. « Le gouvernement des Soviets disait le juge Goddard exerce en fait le pouvoir. Refuser de reconnaître ce fait, cela signifie cacher sa tête dans le sable à l'exemple de l'autruche. Il est déraisonnable d'ignorer les faits ». V. Dickinson, *Recognition Cases*, (A.J.I.L., 1931, p. 228).

2. V. 262 N. Y. 220 ; 186 N. E. 679 (1933) v. Harvard L. Rev. 1933 n° 1 p. 127.

cette décision continue la tradition inaugurée par le juge Cardoso dans l'espèce *Sokoloff c. National City Bank*. La décision est intéressante aussi parce qu'elle donna une qualification du régime juridique existant entre l'U.R.S.S. et les Etats-Unis avant la reconnaissance du Gouvernement des Soviets. Elle qualifie ce régime de régime de « reconnaissance par le Pouvoir exécutif des Etats-Unis de l'existence de fait du Gouvernement des Soviets ». Cependant cette décision nous montre aussi que le juge américain ne s'est pas complètement affranchi de la doctrine traditionnelle de subordination, dans le domaine de la reconnaissance, du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif. Il lie encore dans cette espèce la reconnaissance par eux de la validité des actes du Gouvernement des Soviets au fait de la reconnaissance par le Pouvoir exécutif de « l'existence de fait de ce gouvernement »¹.

Au fond, cependant, cet affranchissement est, nous semble-t-il, une chose actuellement accomplie et les nouvelles idées pénètrent dans la jurisprudence.

L'analyse de certaines autres espèces que nous relevons dans la jurisprudence d'autres Etats américains, nous montre que les tribu-

1. La Cour d'appel remarque :

« La question de la validité des actes et décrets d'un régime non reconnu par voie diplomatique devient donc une matière à être décidée par les tribunaux dans un cas approprié ». La validité des actes et décrets d'un gouvernement reconnu *doit* être admise par les tribunaux; la validité des actes et décrets d'un gouvernement non reconnu *peut* être admise par les tribunaux; c'est une question laissée à la libre appréciation des juges. Pour la décider, les tribunaux ont besoin de savoir qu'elle est la position de fait du gouvernement non-reconnu. « La question pour nous se pose ainsi, — écrit le juge Pound dans l'arrêt précité, — est-ce qu'en Russie les décrets soviétiques ont acquis une telle autorité qu'ils sont en état de modifier les droits et obligations des parties de telle manière qu'agissant en justice, nous ne pouvons pas les ignorer quoiqu'ils n'émanent pas d'un pouvoir reconnu, au point de vue politique, par le Gouvernement des Etats-Unis... Au point de vue juridique, la Russie soviétique qu'est-ce qu'elle est ? Une bande de brigands ou un gouvernement ? Nous savons tous que c'est un gouvernement. Le département d'Etat le sait, les Cours, les nations, les simples particuliers le savent. Si c'est un gouvernement de fait, ses décrets ont force de loi dans les limites de son territoire et pour ses nationaux. « La reconnaissance ne crée pas l'Etat ». Elle ne fait que donner à un Etat de *facto* un statut international... Les Cours n'ont pas à reconnaître le Gouvernement soviétique comme un gouvernement *de jure* jusqu'à ce que le Département d'Etat n'en donne la parole. Mais elles ont pourtant à dire que c'est un gouvernement qui maintient l'ordre et la paix à l'intérieur, s'occupe de la défense nationale et du bien public et entretient des relations avec notre gouvernement et autres gouvernements. Refuser de reconnaître que la Russie soviétique est un gouvernement réglant les affaires intérieures de ce pays, c'est donner aux fictions une réalité qu'elles ne méritent point ». Clunet Cf. Landau, art. cit. 1934, pp. 573-574.

naux attribuent un certain effet aux actes du gouvernement des Soviets.

C'est d'abord l'espèce *Falkoff c. Sugermann*¹ où le tribunal pose ce principe que les citoyens soviétiques peuvent ester en justice sur le territoire de l'Etat de l'Ohio. Le juge part des principes généraux normalement applicables concernant la condition des étrangers et refuse de se mettre sur le terrain de la théorie de la reconnaissance.

Dans cette espèce le demandeur, citoyen russe, avait certains intérêts dans la succession d'une personne résidant dans l'Etat d'Ohio. Le défendeur conteste le droit du demandeur d'ester en justice pour le motif que le Gouvernement des Soviets n'est pas reconnu par le Gouvernement des Etats-Unis. Or, d'après lui, les citoyens d'un Etat non reconnu n'ont pas droit d'ester en justice. *The Ohio common pleas court* refusait d'admettre ce motif. La Cour fit remarquer que les étrangers ont dans l'Etat d'Ohio la jouissance des droits civils dans la même mesure que les citoyens des Etats-Unis et sans égard au fait que leur pays entretient des relations diplomatiques avec les Etats-Unis.

Dans une autre espèce, *Werenjchik c. Ulen Contracting Corporation*², la Cour Suprême de New-York (Division d'Appel) reconnaît l'effet de la certification par les autorités soviétiques de documents officiels. La Cour précise qu'il s'agit ici de la question d'authentification de pièces officielles, de la question de preuve. Peu importe que ce soient les autorités du pouvoir non reconnu qui aient certifié les pièces. Pour la Cour « cette question ne concerne pas la politique étrangère. Ce n'est pas une question politique, mais une question judiciaire... ».

Nous terminons cette étude qui montre l'évolution de la jurisprudence américaine dans l'application de la théorie de subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif.

Nous pouvons constater, d'abord, que la jurisprudence américaine aboutit à faire une distinction entre les effets politiques de la reconnaissance et ses effets dans le domaine des rapports juridiques de droit privé.

1. 26 Ohio N.P. N. 51-81. Cf. Tenant, *Michigan Law Review*, 1931, p. 21 : « It is manifest, dit le juge, that the world aliens as used in Sec 85 89, is not limited to citizens of foreign countries with which the United States has treaty or diplomatic relations, but is used in the broadest sense ».

2. V. 229 App. d. 36 240. N.Y. S. 619. Cit. Cf. Dickinson, *Recognition-Cases A.J.I.L.* 1931, p. 234.

Dans le premier domaine, elle restera très fidèle et attentive aux indications données par le Département politique. Elle suivra fidèlement et tirera toutes les conséquences juridiques du fait que le Département politique continue à considérer les anciens représentants diplomatiques comme représentants légaux de l'Etat russe.

Mais dans le domaine autre que celui des relations politiques, nous constatons que son évolution a conduit à reconnaître une certaine validité aux actes du Gouvernement des Soviets non reconnu. Le juge ne rejette plus en bloc la législation soviétique. Il examine ses dispositions. S'il rejette son application, c'est par application des règles normales qui régissent le droit international privé. Il rejette l'application du droit soviétique dans la mesure où ses dispositions sont en opposition avec celles du juge.

* * *

Il reste à remarquer que l'attitude que nous constatons depuis 1924 de la part des tribunaux américains, n'est pas spéciale à la jurisprudence américaine. Nous pouvons le constater aussi dans la jurisprudence de certains autres pays.

C'est le cas, notamment, de la jurisprudence suisse. Le Tribunal Fédéral, dans l'espèce Hausner et la Banque Internationale du commerce de Pétrograd, qui devait se prononcer sur l'effet de la non reconnaissance du gouvernement des Soviets posa le principe que :

« La non-reconnaissance du gouvernement soviétique a simplement pour conséquence que dans les rapports de droit international, ce gouvernement n'a pas qualité pour représenter la Russie en Suisse, ni en matière de droit public, ni en matière de droit privé. Mais cette circonstance n'empêche pas le droit russe d'exister et de sortir ses effets... »

...« Ce qui, dans le cas particulier, pourrait être contraire à l'ordre public, c'est la confiscation pure et simple du patrimoine des banques, mais le non-paiement des dettes par la Banque du Peuple qui a repris l'actif et le passif des Etablissements privés, ne change rien au fait que les banques ont été nationalisées et leur personnalité supprimée »¹.

1. La portée de cette jurisprudence de la Cour Fédérale et son rapport avec la nouvelle doctrine américaine fut très bien dégagée par M. le Doyen Secrétan dans la note concernant cette décision (*Revue de droit int. privé*, 1925, pp. 122 et suiv.).

M. Secrétan constata d'abord, sur la base de l'analyse de la jurisprudence de différents pays, le parallélisme rigoureux entre l'attitude du pouvoir politique et les vues de la jurisprudence. Il cite ensuite le point de vue de M. Dickinson qui admet que :

« Un gouvernement de *facto* peut fort bien, en effet, quoique non reconnu, accomplir des actes dont les tribunaux auront souvent peine à ne pas tenir compte. Les juges devraient donc franchement admettre l'existence de ces gouvernements

On voit bien la thèse du Tribunal Fédéral. Le principe que la non reconnaissance d'un gouvernement n'a nullement pour conséquence le refus d'une certaine validité aux actes du gouvernement non reconnu, est nettement posé.

D'autre part, dans une autre décision, le Tribunal de Zurich a admis la validité d'un contrat fait en U.R.S.S., conformément à la loi soviétique, et décidé que cette validité devait être déterminée d'après cette dernière loi¹.

Indiquons enfin une décision très caractéristique du Tribunal de Bruxelles², isolée, il est vrai et dissidente, mais qui montre bien l'embarras du juge obligé d'appliquer une doctrine de reconnaissance qui n'était nullement propre à résoudre les difficultés qui se présentent inévitablement, tant que la période de la non-reconnaissance se prolonge.

« En présence de l'existence prolongée d'un pouvoir de fait, dit « le Tribunal de Bruxelles, on ne saurait faire abstraction du droit « soviétique, seul droit actuellement appliqué en Russie... ».

et leur capacité d'accomplir tels actes qui sont nécessaires pour la nomination d'administrateurs, la concession de titres, la perception de taxes, l'émission de papier-monnaie, la création de Sociétés, ou même, la confiscation de biens ». Commentant cette décision du tribunal fédéral, M. Secrétan constate que le tribunal fédéral est amené à reconnaître indirectement et à sanctionner en Suisse l'effet de mesures législatives ou administratives prises par le gouvernement révolutionnaire.

« Sans aller aussi loin que M. Dickinson, dit l'auteur, le tribunal fédéral suisse n'en a pas moins rejeté la théorie suivant laquelle les décrets d'un gouvernement non reconnu sont juridiquement inexistants. Il denie, en principe, à ces décrets toute portée extra-territoriale, et refuse de les appliquer en Suisse. Le gouvernement soviétique n'étant pas reconnu, n'a pas qualité pour représenter la Russie en Suisse, ni en matière de droit public, ni en matière de droit privé. Mais le tribunal fédéral concède que la non reconnaissance n'empêche pas le droit russe d'exister et de sortir ses effets en Russie. Il est, dès lors, impossible de ne pas tenir compte des décrets bolchévistes lorsqu'on entreprend de rechercher si la maison-mère existe toujours ou si elle a été supprimée ».

1. Aff. Schinz v. Hegh, tribunal de Zurich, *Annual Digest*, 1925-26, 32.

2. Aff. Aivasoff c/ de Rademacker et consorts, Tribunal civil de Bruxelles (2^e ch.), 20 février, Clunet, 1930, p. 473. V. cependant note Baccara :

« C'est à tort qu'on verrait dans ce jugement l'indice d'un revirement dans la jurisprudence des tribunaux belges ou, plus particulièrement dans la jurisprudence du Tribunal de Bruxelles en la matière. Depuis lors, en effet, toutes les décisions connues émanant de ces juridictions ont, au contraire, persisté dans la thèse de la non-applicabilité des lois soviétiques ».

« Il faut donc considérer le jugement ci-dessus comme l'opinion isolée d'une chambre du tribunal de Bruxelles dissidente de l'opinion communément admise en jurisprudence belge ».

Section II

ATTITUDE DE LA DOCTRINE ET SON ROLE
DANS L'EVOLUTION DE LA JURISPRUDENCE.

Il est impossible de comprendre l'évolution de la jurisprudence américaine dans le problème du statut juridique du gouvernement soviétique non reconnu et de la solidarité de ses actes, sans avoir pris en considération le rôle de la doctrine juridique des Etats-Unis.

En effet, la presque totalité de la doctrine américaine prend parti contre la thèse traditionaliste de la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif, appliquée par la jurisprudence, thèse qui aboutit à l'incapacité totale du gouvernement non reconnu. Ce sont les écrits des auteurs comme Dickinson, Borchard, Marshall Brown, etc., qui portent un coup sérieux à la théorie traditionaliste.

Ce sont surtout les articles de Dickinson qui ont exercé une influence décisive sur la nouvelle orientation de la jurisprudence américaine. C'est précisément en 1923, dans un article paru dans la *Revue de Droit International et de Législation comparée*, que Dickinson a formulé son point de vue sur la thèse traditionaliste et son application rigoureuse par la jurisprudence américaine.

« La reconnaissance d'un gouvernement ou Etat étranger est
« exclusivement une question politique. L'existence d'un gouverne-
« ment ou Etat étranger est exclusivement une question de fait.
« Aucun principe général formulé jusqu'à présent ne suffit pour
« trancher toutes les situations qui se présentent. Il est évident
« qu'un gouvernement ou Etat non reconnu *de facto* est capable
« d'accomplir des actes dont les tribunaux auront souvent de la
« peine à ne pas tenir compte. Fréquemment, pareil gouvernement
« ou Etat est le seul organe capable d'agir efficacement au nom du
« peuple qu'il représente, pour la protection de la propriété d'Etat
« ou d'autres intérêts. Il paraît utile, en conséquence, que ce gouver-
« nement ait la capacité d'agir en justice, du moins dans cer-
« taines conditions déterminées, et qu'il ait droit à certaines
« immunités de juridiction. Quelle que soit la crainte que les
« tribunaux puissent naturellement éprouver pour faire des con-
« cessions de ce chef, il ne paraît y avoir aucune bonne raison à ce
« que, dans les procès entre particuliers relativement à des questions
« de droit privé, les tribunaux ne tiennent pas franchement compte de
« gouvernements ou Etats non reconnus *de facto*, ainsi que de leur
« capacité d'affecter de diverses manières les droits privés. C'est
« une chose déjà grave que de voir le pouvoir exécutif se servir de
« la reconnaissance comme d'une menace dans les conflits diplo-
« matiques, mais la situation peut devenir doublement grave si

« les tribunaux se voient obligés de ce fait, d'ignorer ce qui se
« passe à l'étranger dans un monde composé d'éléments très com-
« plexes ».

C'est surtout l'attitude des tribunaux dans l'affaire *Cibrario* qui a suscité les critiques de la doctrine. Cette attitude des tribunaux qui interdit au Gouvernement des Soviets de poursuivre la défense de ses intérêts devant la justice peut avoir, disait un auteur, Borchard¹, des conséquences nuisibles au développement des relations d'affaires avec les Etats-Unis. La solution est dangereuse au point de vue des intérêts américains mêmes. Mais c'est surtout la base juridique de la décision qui paraissait très critiquable. Basé sur un précédent qui, d'ailleurs n'est pas entièrement probant, sur le terrain où l'on se place, ce point de vue ne peut pas se justifier entièrement. Les Etats-Unis n'ont établi de relations diplomatiques avec la Perse qu'en 1887. Pouvait-on, alors, se basant sur le fait de la non existence de relations avec la Perse, refuser de donner à son gouvernement le droit de se défendre devant les tribunaux américains.

Résumant les conséquences auxquelles peuvent aboutir les décisions analogues à celle de *Cibrario*, M. Dickinson demandait, et non sans raison :

« Faut-il conclure que les fonds d'un gouvernement non reconnu
« sont à la disposition de tous ceux qui veulent y puiser pour leur
« compte personnel » ?².

M. Hervey, dans son livre qui a paru quelques années plus tard et qui tient compte des nouvelles tendances de la doctrine américaine, exprime la même opinion, qui part du principe fondamental que les tribunaux, doivent, dans le problème de la capacité du gouvernement non reconnu, tenir compte des situations de fait³.

1. Edw. Borchard : *The unrecognized government in american courts*, A.J.I.L. 1932, p. 265 et suiv.

2. V. notamment : Dickinson, *Gouvernements et Etats non reconnus*, (*Revue Belge*, 1923, pp. 167 et suiv).

3. Il peut se trouver que les tribunaux jugent opportun d'attribuer à un gouvernement de fait non reconnu les caractères de la souveraineté intérieure et peut-être lui permettre de s'adresser aux tribunaux du pays qui ne l'ont pas reconnu, pour leur demander d'assurer la protection de ses biens et de ses intérêts publics. Il n'est pas douteux que, dans ces affaires qui ne concernent que le droit privé, il soit non seulement possible, mais même hautement désirable, que les tribunaux tiennent compte des situations de fait, sans empiéter pour cela sur les attributions du département politique du gouvernement. — John G. Hervey, *Effets juridiques de la reconnaissance en droit international*, p. 80. — V. aussi Evans, *Cases international Law*, 2^e édit., Cit. cf. Ph. M. Brown, art. cit., p. 31.

Enfin, dans un article paru en 1932¹, M. Ph. Marshall Brown résume d'une façon pénétrante les conséquences fâcheuses auxquelles aboutit toujours l'application rigide de la thèse classique d'incapacité du gouvernement non reconnu.

« Partant du principe général reconnu, dit l'éminent auteur, que
 « la reconnaissance est du domaine exclusif du pouvoir exécutif, les
 « tribunaux se sont laissés indûment influencer par le désir et le
 « scrupule de ne créer aucun embarras au pouvoir exécutif dans
 « l'accomplissement de cette fonction. Ils étaient parfaitement
 « justifiés à considérer qu'il ne saurait y avoir, sur ce sujet, deux
 « expressions opposées de la volonté nationale. Mais ce souci,
 « comme nous l'avons déjà signalé, a eu trop souvent pour résultat
 « que les tribunaux ont rendu des sentences déconcertantes, qui
 « ne tenaient pas compte des droits légaux des personnes ou des
 « Etats souverains représentés par des gouvernements non re-
 « connus ou qui ne leur accordaient pas de garanties suffisantes
 « d'un caractère provisoire. Les tribunaux, tout en appliquant
 « le principe que la reconnaissance, est uniquement de la compétence
 « du pouvoir exécutif seul, ne peuvent abdiquer leur indépendance,
 « ni les devoirs qui leur sont imposés par l'administration de la
 « justice. Ni les exigences diplomatiques, ni les demandes de la
 « raison, ni les nécessités de l'équité ne sauraient justifier une
 « telle carence »².

1. Cit. cf. *Revue belge*, 1932, pp. 22 et suiv.

2. Il serait erroné de croire que cette attitude de la doctrine américaine, qui a pris parti contre la thèse traditionnelle de la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif et qui aboutit à l'incapacité totale du gouvernement non reconnu restait isolée et était spéciale aux Etats-Unis.

L'application rigoureuse de la théorie classique par la jurisprudence dont l'exemple le plus saisissant était l'espèce *Luther c/ Sagor*, commence à soulever des objections dans plusieurs autres pays.

Il faut cependant noter que, tandis que la jurisprudence américaine fut amenée à se prononcer sur le problème de la capacité du gouvernement des Soviets non reconnu sous ses aspects les plus divers, dans les pays européens qui n'avaient pas reconnu le gouvernement des Soviets, ce problème se pose sous un aspect beaucoup plus limité. Ce fut la thèse du rejet en bloc de la législation soviétique qui, comme nous avons pu le constater, a prévalu.

Cette thèse de « l'exclusion de tous les actes du gouvernement des Soviets » aboutissant d'abord, dans la plupart des cas, au maintien de l'ancien état de choses, aboutissant ensuite à l'application de la *lex fori* ou même aux solutions tirées du « droit naturel et de considération d'équité » fut approuvée en général par la doctrine, spécialement par la doctrine française (V. notamment *Bartin, Principes de droit international privé*, Paris, 1930, t. I, pp. 65 et 66; *Champcommunal, op. cit.*, *Revue Darras*, 1924, p. 331, etc.).

Cependant, une partie de la doctrine française, commença bientôt à formuler les critiques de la thèse traditionnelle. Nous trouvons, notamment cette critique du rejet en bloc des actes du Gouvernement des Soviets formulée par M. J.-P. Niboyet qui dit : « On ne voit pas bien pourquoi il faut reconnaître un gouvernement pour appliquer ses lois. N'est-ce pas assimiler la reconnaissance de l'Etat à celles du Gouvernement ? Or, la première n'a jamais été mise en doute à l'égard de l'Etat Russe ; la seconde seule était en question ». (Note écrite postérieurement à la reconnaissance du gouvernement des Soviets par la France. *Affaire Chiger*, S., 1928-II-89 ; *Revue Darras*, 1927, p. 247).

Section III

LA DOCTRINE DE LA SUBORDINATION DU POUVOIR JUDICIAIRE AU POUVOIR EXECUTIF ET L'ATTITUDE DU POUVOIR EXECUTIF DANS LA PRATIQUE

Ce serait une grave erreur que de croire, avec les représentants de la doctrine classique de la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif, que dans le domaine de validité des actes du gouvernement non reconnu l'attitude du pouvoir exécutif confirme la théorie en question. L'attitude du pouvoir exécutif prouve au contraire, que généralement, ce pouvoir, loin d'imposer au pouvoir judiciaire son point de vue, est tout disposé à laisser aux tribunaux la voie absolument libre dans ce domaine. Il nous semble inutile d'entrer dans l'analyse détaillée de la question. Il suffit de citer deux exemples qui montrent très bien le sens de cette attitude du pouvoir exécutif.

Premier exemple : la déclaration du sous-secrétaire d'Etat au gouvernement du président Roosevelt qui s'exprima le 10 mai 1933, c'est-à-dire quelques mois avant la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique, en ces termes :

« The Department of State does not regard the acts and decrees of the Soviet regime as the acts and decrees of a recognized government. The question of the validity of acts and decrees of an unrecognized regime is a matter to be determined by the courts in an appropriate case »¹.

Second exemple, plus intéressant encore : il s'agit d'une déclaration du Ministre des Affaires Etrangères d'un pays qui garde encore son attitude très ferme de non-reconnaissance *de jure* des Soviets, — il s'agit de la Belgique —, qui définit, le 6 avril 1933, l'attitude du Gouvernement Belge de la façon suivante :

« Si les Tribunaux belges, jugeant dans la plénitude de leur indépendance, décidaient que la législation de la Russie d'aujourd'hui peut produire certains effets en Belgique, le gouvernement n'y verrait pas une opposition à la politique suivie par lui, de non-reconnaissance du Gouvernement de l'U.R.S.S. »².

1. V. Am. J. Of. intern. Law. 1934, January p.

2. Déclaration du Ministre des Affaires étrangères au Sénat belge, le 6 avril 1933, *Bulletin* n° 12. Chambres législatives (session de 1932-33).

Cit. cf. J.F. Williams, *Doctrine de la reconnaissance*, Cours La Haye, t. XXXIV, 1933. II, p. 255.



Quelles conclusions peut-on tirer de l'analyse que nous venons de faire concernant la condition juridique du Gouvernement des Soviets et l'effet de ses actes dans les pays qui n'ont pas reconnu *de jure* ce gouvernement ?

Il faut constater que nous sommes bien loin de l'application intégrale de la doctrine classique de la reconnaissance. Cela, d'ailleurs, est parfaitement normal. L'application rigide de cette théorie n'aurait laissé au Gouvernement des Soviets aucune possibilité d'entretenir l'activité commerciale dans le pays qui aurait refusé, pendant une période plus ou moins longue, de le reconnaître. La non-reconnaissance complète de la capacité juridique du Gouvernement des Soviets, l'impossibilité pour lui d'ester en justice comme demandeur et, en même temps, la faculté de l'appeler devant la justice comme défendeur, la non-reconnaissance absolue de ses représentants, la méconnaissance d'effet quelconque pour ses actes, auraient rendu impossible les rapports commerciaux avec l'U.R.S.S.

Or, nous assistons à l'évolution de cette doctrine, évolution variant de pays à pays, d'époque à époque. Elle est souvent déterminée beaucoup plus par l'opinion publique que par l'attitude et les déclarations officielles du gouvernement. Il faut d'ailleurs ajouter que le pouvoir exécutif, contrairement au principe énoncé par les théoriciens concernant la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif dans le domaine de la reconnaissance, n'entend nullement, dans l'immense majorité des cas, imposer à la jurisprudence, d'une façon quelconque, sa manière de voir.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, cette adaptation de la jurisprudence est remarquable surtout aux États-Unis.

La jurisprudence fait une distinction très nette entre les deux domaines.

Dans le domaine politique d'abord, les questions de cet ordre ne rentrent pas dans la compétence du juge ; là il suit fidèlement l'attitude de son pouvoir exécutif. Autre chose est la question de la validité des actes du gouvernement non reconnu dans le domaine des rapports juridiques d'ordre privé. Ici le juge est libre, l'attitude du pouvoir exécutif ne le lie nullement.

La jurisprudence américaine prend d'ailleurs une attitude très nette même dans un problème sortant de ce dernier domaine, dans la question de l'immunité du gouvernement soviétique. Cette immunité est reconnue. Les tribunaux décident qu'il ne peut pas être cité comme défendeur. Constatation d'une extrême importance, car

cette attitude de la jurisprudence avait comme conséquence directe de fermer la porte du prétoire aux procès pouvant être intentés aux Etats-Unis contre le gouvernement soviétique.

La portée et la signification de cette évolution ne peuvent pas être complètement dégagées tant qu'on n'aura pas exactement délimité les rapports respectifs des deux théories juridiques : la première qui, partant de l'idée de subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif, refuse aux juges le droit de reconnaître un effet quelconque aux actes du gouvernement non reconnu ; la seconde, théorie générale bien connue de droit international privée, celle de l'ordre public.

L'application de la première théorie partait de cette supposition que la loi soviétique ne pouvait pas « bénéficier des règles de conflit des lois »¹ qui sont appliquées normalement dans le pays ne reconnaissant pas *de jure* le Gouvernement des Soviets. Elle aboutit au rejet en bloc des actes et de la législation du gouvernement non reconnu. La seconde peut aussi aboutir à la non application des actes du gouvernement non reconnu, mais conformément aux règles normales du droit international privé concernant l'application de la loi étrangère. Le rejet de l'application des actes du gouvernement soviétique tant qu'il n'a pas été reconnu, pouvait en effet se produire en vertu de la théorie de l'ordre public, d'autant plus que l'application de cette dernière théorie pouvait être particulièrement fréquente dans le domaine des lois soviétiques qui sont souvent en opposition avec les conceptions généralement admises.

Or, la conséquence la plus remarquable de l'évolution de la jurisprudence en la matière, de la jurisprudence des Etats-Unis spécialement, était que le juge refusait dorénavant de rejeter en bloc la loi soviétique. S'il ne reconnaissait pas la validité de la loi soviétique, il le faisait non pas parce que son pouvoir exécutif refusait de reconnaître le gouvernement des Soviets, mais en raison de ce que certaines dispositions particulières de cette loi lui paraissaient en contradiction avec l'ordre public de son pays. Il ne rejette pas en bloc la législation soviétique, mais il refuse d'appliquer ses dispositions particulières. Le rejet de la loi soviétique n'était, dans ces conditions, qu'un effet du processus normal des règles de droit international privé.

Si l'on résume l'état de la question au moment où le Gouvernement des Soviets a été reconnu par les Etats Unis, on constate, il est vrai, que cette évolution de la jurisprudence se manifeste

1. Expression de M. Martin, *Principes de droit int. privé*, p. 61.

beaucoup plus dans les motifs des décisions que dans les solutions mêmes. Il ne faut cependant pas mésestimer la valeur des motifs des décisions américaines. Si les solutions mêmes n'ont apporté qu'un changement limité de la condition juridique du gouvernement soviétique, les motifs qui ont été à la base de ces décisions mettant fin à la thèse de l'incapacité totale de ce gouvernement non reconnu, exerçaient un effet psychologique certain sur les milieux traitant des affaires.

En conséquence, le Gouvernement des Soviets avait pu exercer son activité aux Etats-Unis. Il pouvait déposer des fonds dans les banques, fonder des succursales, des sociétés, etc. Par cela même les tribunaux américains avaient donné aux maisons américaines traitant avec le gouvernement soviétique, certaines garanties nécessaires pour la sécurité de leurs transactions commerciales avec l'U.R.S.S.

Quelle que soit l'importance de cette évolution de la jurisprudence plus spécialement de la jurisprudence américaine, sur le terrain du statut du Gouvernement de l'U.R.S.S. non reconnu *de jure*, elle a des limites. Les concessions ne sont jamais complètes. Et ces limites sont d'autant plus nécessaires à préciser qu'elles visent directement le statut juridique du Gouvernement des Soviets en tant qu'Etat commerçant.

1. D'abord, la jurisprudence refuse de reconnaître au gouvernement soviétique le droit d'ester devant les tribunaux en tant que demandeur. Cette constatation seule suffit pour mesurer la portée de limitation de la capacité du Gouvernement des Soviets.

2. La reconnaissance d'une certaine capacité au gouvernement soviétique et de la validité de ses actes n'aboutit, dans aucun pays, à la reconnaissance, si minime soit-elle, du statut spécial du commerce extérieur, le Gouvernement des Soviets devant faire preuve d'une grande faculté d'adaptation en développant son activité commerciale sous le couvert d'organisations privées.

3. La reconnaissance de la validité des actes du gouvernement des Soviets ne pouvait jamais prémunir, en cas d'importation des biens nationalisés, ni contre les risques de procès intentés par les anciens propriétaires de biens dépossédés contre les possesseurs nouveaux, ni contre les mesures de discrimination à l'égard des marchandises exportées de l'U.R.S.S.

* * *

Si on résume les traits qui caractérisent le statut du gouvernement de l'U.R.S.S., commerçant *non reconnu*, on constate qu'il se rapproche du statut du gouvernement des Soviets *reconnu de jure*.

En effet, l'analyse du Statut international de l'U.R.S.S. lorsque son gouvernement est reconnu *de jure* va nous montrer que la reconnaissance *de jure*, pure et simple, *tant que sa portée n'a pas été précisée par les dispositions du droit conventionnel* (ce fut le cas de la France entre 1924 et 1934), n'apporte pas de changement radical à son statut en tant qu'Etat commerçant. Les tribunaux continuent à écarter l'application de la législation soviétique, en vertu de la même théorie de l'ordre public et de la non conformité des conceptions de droit soviétique à celles du pays du *for*. En même temps, les tribunaux refusent dans ce dernier cas aussi, de reconnaître le statut spécial du commerce extérieur soviétique tel qu'il résulte de sa législation interne.

Quatrième Partie

**Statut International de l'U.R.S.S.
lorsque son Gouvernement est reconnu
« de Jure »**

LIVRE I

CHAPITRE PREMIER

FORMES JURIDIQUES DU COMMERCE EXTÉRIEUR SOVIÉTIQUE A L'ÉTRANGER

Observations préliminaires

Portée de la reconnaissance de jure du Gouvernement des Soviets. Son influence sur le statut juridique du commerce extérieur de l'U.R.S.S. — Quand on examine les effets de la reconnaissance d'un gouvernement sur son statut international, on constate qu'il n'y a pas beaucoup de difficultés pour fixer la portée de cette reconnaissance. Nous avons déjà vu qu'on est généralement d'accord sur les effets de la reconnaissance quant au point de vue des droits publics du gouvernement reconnu. On est d'accord que le premier effet de la reconnaissance est l'établissement des rapports juridiques avec ce gouvernement à base normale. Nous avons d'ailleurs énuméré ces effets.

Cependant, tant qu'on examine le problème de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets, ce problème, assez simple en apparence, se complique. Il est incontestable qu'appliqué au cas du Gouvernement des Soviets, le terme « reconnaissance » devrait signifier, dans son interprétation par le Gouvernement des Soviets, une toute autre chose que ce terme signifie normalement. Et, en effet, il s'agissait ici, — et cette circonstance compliquait et aggravait considérablement le problème même — aussi bien de la

reconnaissance du gouvernement que de la reconnaissance du régime nouveau, institué par le gouvernement qu'il s'agissait de reconnaître.

Cette remarque paraît superflue au premier abord ; ce n'est ni la première ni la dernière fois que ces deux problèmes, la reconnaissance du gouvernement et celle du régime, sont intimement liés. Et cependant, sur le terrain de reconnaissance du gouvernement soviétique, les effets de la reconnaissance prenaient une signification et une étendue beaucoup plus considérable que ceux d'un gouvernement ordinaire, même issu d'une révolution.

Aux yeux du gouvernement des Soviets, sa reconnaissance devait impliquer celle du régime par lui institué, dans son *intégrité*. Reconnaître le gouvernement des Soviets, c'est reconnaître sa constitution. La reconnaissance devait impliquer la *reconnaissance du régime spécial du commerce extérieur*, tel qu'il est conçu, établi et agencé par le législateur soviétique. Ce que le Gouvernement des Soviets vise surtout c'est la reconnaissance du statut spécial de l'Etat commerçant, ce qui aboutit, en fait, au problème du régime spécial des représentations commerciales soviétiques à l'étranger.

Les organes du commerce soviétique à l'étranger. — Nous avons examiné, dans la première partie de cet ouvrage, l'agencement du régime du commerce extérieur à l'intérieur de l'U.R.S.S. Nous avons constaté la prédominance dans ce système des organes de caractère étatique. Nous avons précisé aussi que parmi les organes étatiques, un rôle de premier plan appartient aux Comptoirs centraux d'exportation et d'importation, organes au caractère dualiste, exerçant en même temps des fonctions « régulatrices » et « opératives » dont le champ d'action est limité au territoire de l'U.R.S.S.

Comment ce système du commerce extérieur fonctionne-t-il en dehors de l'U.R.S.S. ?

Ils'agit d'énumérer d'abord les divers types d'organes du commerce extérieur qui exercent leur activité à l'étranger.

La première place appartient aux représentations commerciales soviétiques qui sont les organes du Vnieshtorg à l'étranger.

Ce sont ensuite *les organes gouvernementaux autonomes* de toutes sortes, les sociétés étatiques, les syndicats, les trusts, etc. Il faut toutefois préciser que les organes soviétiques autonomes agissant sur le marché extérieur comme tels, sous leur nom et leur responsabilité propres, sont de plus en plus rares. Ils agissent dans la pratique soit par l'intermédiaire des sections spéciales des représentations commerciales, soit sous le couvert de sociétés spéciales,

dont le capital est fourni par l'U.R.S.S. et qui sont créées conformément aux lois du pays où elles exercent leur activité.

Il faut ajouter à cette énumération *les sociétés mixtes* d'abord, et *les organes des coopératives* de l'U.R.S.S. (de la Centrosoyouz, etc) qui agissent eux aussi, très souvent par l'intermédiaire des sociétés spécialement créées dans plusieurs pays.

Il s'agit de noter qu'il existe un parallélisme entre le fonctionnement du régime du commerce extérieur en dehors de l'U.R.S.S. et son organisation interne : la même prédominance des organes étatiques au caractère dualiste ; la même prédominance des organes directement subordonnés au Vniehtorg et qui remplissent le même rôle que celui des comptoirs centraux d'exportation et d'importation. Ce rôle de premier plan appartient aux représentations commerciales.

Nous allons analyser dans ce chapitre la condition juridique de ces organes, d'abord au point de vue de leur statut, *tel qu'il est régi par la législation soviétique*. Nous verrons ensuite comment le problème se pose *sur le terrain international*, quelle était l'attitude des différents pays à l'égard des prétentions soviétiques concernant le statut du commerce extérieur.

Nous analyserons le bien fondé de ces prétentions au regard du droit international. Cette analyse aura un caractère limité. Nous verrons la réaction de la jurisprudence, seulement dans les cas où le problème n'a pas été tranché par le droit conventionnel.

Section I

LE REGIME DU COMMERCE EXTERIEUR TEL QU'IL EST REGI PAR LE DROIT SOVIETIQUE, LES ORGANES DU COMMERCE EXTERIEUR A L'ETRANGER.

LE STATUT JURIDIQUE DES REPRESENTATIONS COMMERCIALES SOVIETIQUES A L'ETRANGER.

BIBLIOGRAPHIE : FREUND, *L'Etat soviétique et le statut de ses représentations commerciales*. Journ. de droit internat., Clunet, 1934, pp. 5-21) ; ERCOLE GRAZIADEI, *L'immunità degli Stati stranieri dall giurisdizione ed il Trattato italo-russo 7 febbraio 1924*, Roma, 1925, 27 p. ; HENDLER (A.), *Die völkerrechtliche Stellung der Handelsvertretung der U.d.S.S.R.*, Berlin, 1931, III p. (*Osteuropa Inst. in Breslau*, Quellen u. Studien N.F. H. 9) ; JERAMEC, *Le monopole du commerce extérieur*, Paris, 1928 ; LIEBERICH (H.), *Die russische Handelsvertretung in Deutschland. Ihre Stellung im Deutschen Recht*. Dissertation. München 1928, 66 p. ; LINKER, *Der Umfang der Extrritorialität mit besonderer Berücksichtigung der Sowjetrussischen Handelsvertretungen*, 1929 ; MAKAROV (A.N.),

Précis de droit internat. privé d'après la législation et la doctrine russes. Paris, 1932, pp. 236-242 ; PERETERSKIJ (J.), *Le droit civil de l'impérialisme contemporain*, Moscou, 1932, pp. 223-236 (R.) ; RAPPOPORT (A.), *Le traité de commerce franco-soviétique*, (extrait du « Monde Slave », t. II, 1934) 42 p. ; *Russische Handelsvertretung*, Berlin, Aussenhandei des Sowjet-Union, Berlin, 1928 ; SHMULLING, *Der Anspruch der Union der russischen sozialistischen Sowjet-republiken auf Exterritorialität ihrer ausländischen Handelsvertretungen*, 1933 ; V. STAUFFENBERG, BERTHOLD, SCHENK, GRAF, *Die Rechtsstellung der russischen Handelsvertretungen*. Berlin-Leipzig, 94 p. (Beitr. z. ausländ. öffentl. Recht u. Völkerrecht. hrsg. v. Inst. f. ausl. öffentl. Recht u. Völkerrecht in Berlin. H. 14) ; TAGER (P.), *L'Etat Russe commerçant et le traité franco-soviétique*, (Journ. dr. Internat. Clunet, 1934, pp. 22-35) ; TRACHTENBERG (B.), *L'immunité judiciaire de l'Etat et les représentations commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger*, (Rev. dr. internat. privé, 1931, pp. 757-771) ; TEITELBAUM, *La politique commerciale de l'U.R.S.S.*, Paris, 1934, V. aussi la bibliographie, *supra*, p. 17.

Les organes du Commissariat pour le commerce extérieur à l'étranger sont les représentations commerciales de l'U.R.S.S., dans des Etats qui ont établi des rapports diplomatiques et économiques avec l'Union soviétique.

Observations préliminaires. — Le problème du statut juridique des représentations commerciales à l'étranger est un problème difficile et extrêmement complexe. Il est aussi le problème central parmi ceux qui se posent à l'occasion du fonctionnement du régime du commerce extérieur soviétique à l'étranger.

Le statut des représentations commerciales est régi d'abord par les dispositions du droit soviétique interne. Or, les dispositions du droit soviétique concernant l'organisation, la structure, le fonctionnement de la représentation commerciale, sont nombreuses, souvent très imprécises. Une seule conclusion qui peut être sûrement dégagée de l'analyse du droit soviétique, c'est que la représentation commerciale a une nature dualiste. Telle qu'elle est conçue par le législateur soviétique, elle est, d'une part, un organe de l'Etat souverain, « partie intégrante » de sa mission diplomatique et, d'autre part, elle est une entreprise commerciale. Où est la ligne de démarcation entre la représentation commerciale — organe de l'Etat souverain, et organe de l'Etat commerçant ? On ne trouvera de réponse précise et nette nulle part dans les textes soviétiques. La seule chose qu'on puisse dire c'est que le Gouvernement des Soviets entend faire prévaloir toujours, dans sa réglementation du statut des représentations commerciales, le caractère *public* de ses fonctions.

Or, cette tendance du gouvernement soviétique n'est pas de nature à simplifier le problème. En effet, le problème du statut juridique de la représentation commerciale ne dépend pas seulement de sa réglementation en droit interne. Se posant sur un plan international, il

est régi en même temps que par le droit interne, par le droit international, par les dispositions du droit conventionnel, ou, à son défaut, par le droit interne et la jurisprudence des Etats où les représentations commerciales exercent leur activité.

Or, contrairement à la tendance du législateur soviétique à faire dominer dans son statut juridique le côté public des attributions de la représentation commerciale, la tendance des Etats où cet organe soviétique est appelé à fonctionner était toujours à faire prévaloir le côté *commercial* de ses fonctions. Un conflit de conceptions en résulte inévitablement. Seul le droit conventionnel peut, dans la pratique, résoudre la difficulté résultant de ce conflit, et c'est là seulement que l'on peut chercher les formules définitives concernant la condition juridique de la représentation commerciale.

Nous examinerons ici d'abord le premier aspect du problème, à savoir, le statut juridique des représentations commerciales au point de vue du droit soviétique *interne*. Quant au problème de leur Statut international, il ne peut être envisagé d'une façon complète que plus loin, sur le terrain du droit conventionnel surtout.

LE STATUT JURIDIQUE DES REPRESENTATIONS COMMERCIALES TEL QU'IL EST REGI PAR LE DROIT SOVIETIQUE

Les sources. — Le statut juridique des représentations commerciales est fixé dans une série d'actes dont les principaux sont les suivants :

Décret du 16 octobre 1922, Ordonnance du Tsyk des Commissaires du Peuple du 12 avril 1923 ; Instruction du Conseil du Travail et de la Défense du 18 avril 1923 ; Règlement sur le Commissariat pour le commerce extérieur du 12 novembre 1923 ; Règlement sur les représentations commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger du 11 mars 1924. Le dernier acte précisant le statut juridique de la représentation commerciale est l'ordonnance du T.S.Y.K., en date du 13 septembre 1933 (*Recueil des Lois*, 1933, n° 59, p. 354)¹. Cette ordonnance a une importance spéciale ; c'est elle qui détermine actuellement la compétence et la structure de la représentation commerciale.

I. Représentation commerciale — organe de l'Etat souverain². — « La représentation commerciale de l'U.R.S.S. à l'étran-

1. Ce texte trad. franç. Clunet 1934, p. 233 suiv. *Nouv. Rev. du droit int. priv.*, 1934, p. 40 et suiv. et *Revue Economique de l'U.R.S.S.*, 1934, n° 8-9 p. 205 suiv.

2. Cf. au règlement du 13 septembre 1933.

ger, dans tel ou tel pays, n'est pas et ne peut pas être une personne morale, une entité juridique séparée de l'Etat, de l'U.R.S.S. même... La représentation commerciale de l'U.R.S.S. est une administration d'Etat qui a pour mission de fonctionner à l'étranger, sur le territoire d'un pays étranger, dans un pays déterminé, comme une administration de l'U.R.S.S. ».

« En ce sens, elle s'identifie avec l'U.R.S.S. elle-même. Ses obligations, conclues en bonne et due forme, sont des obligations de l'U.R.S.S. Elle agit au nom de l'U.R.S.S. » Telle est la formule générale donnée par M. Goïchberg¹ sur le caractère de la représentation commerciale, en tant qu'organe de l'Etat souverain.

Elle est partie intégrante des représentations diplomatiques correspondantes et jouit du même privilège que cette dernière (art. 2 du règlement du 13 septembre 1933). Ses fonctions « régulatrices » fonctions de réglementation et de contrôle, sont nombreuses et variées.

La représentation commerciale est chargée de représenter les intérêts de l'U.R.S.S., dans le domaine du commerce extérieur, de favoriser le développement des relations commerciales et économiques entre l'U.R.S.S. et les pays où elle réside et de régler le commerce extérieur de l'U.R.S.S. avec les pays où elle a son siège.

Elle a pour mission d'accorder aux organisations et aux citoyens participant aux transactions commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger l'autorisation d'effectuer des opérations concernant le commerce extérieur de l'U.R.S.S. avec le pays où siège la représentation commerciale; elle a le droit de ratifier les opérations relevant du commerce extérieur de l'U.R.S.S. conclues par les organisations ou les citoyens ayant reçu l'autorisation prévue à cet effet dans le pays où siège la représentation commerciale; elle délivre les licences d'importations des marchandises à destination de l'U.R.S.S., les certificats d'origine des marchandises, les permis de transit de marchandises à travers l'U.R.S.S., ainsi que le cas échéant, toutes autres attestations se rattachant au commerce extérieur de l'U.R.S.S.

La représentation commerciale doit étudier, au point de vue des intérêts du commerce extérieur de l'U.R.S.S., les conditions économiques générales et la situation commerciale des pays de sa résidence et fournir au Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur, au Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères ainsi qu'aux autres départements et organisations économiques de l'U.R.S.S., les informations nécessaires. Elle renseigne les organisa-

1. *Rev. éconóm. de l'U.R.S.S.*, n° 7, p. 164.

tions, institutions et entreprises des pays où elle a son siège sur les conditions économiques et commerciales de l'U.R.S.S.

Exerçant les fonctions de surveillance et de contrôle, la représentation commerciale règle sur la base du monopole d'Etat du commerce extérieur, l'activité commerciale des organisations de l'U.R.S.S. qui, suivant la législation en vigueur, peuvent agir d'une manière autonome sur le marché extérieur, ainsi que toutes les opérations du commerce extérieur de l'U.R.S.S. effectuées par les organisations et les citoyens ayant reçu l'autorisation prévue à cet effet. Elle doit veiller à ce que dans les pays où elle siège les lois et ordonnances du gouvernement de l'U.R.S.S., concernant le commerce extérieur soient observées par les organisations et les citoyens participant au commerce extérieur de l'U.R.S.S.

Enfin, la représentation commerciale a pour mission de mener les pourparlers ayant pour objet l'introduction de capitaux étrangers en vue d'une participation industrielle, commerciale ou économique quelconque en U.R.S.S.

II. Représentation commerciale — organe de l'Etat commerçant. — La représentation commerciale, étant l'organe de l'Etat souverain, est en même temps une véritable entreprise commerciale, un organe de l'Etat commerçant qui « pratique le commerce extérieur pour l'U.R.S.S. avec le pays où elle a son siège » (art. 1, du règlement du 13 septembre 1933). Sa structure même ressemble à certains points de vue, à une vaste entreprise commerciale, à une espèce de grand comptoir de caractère plus ou moins universel qui effectue des opérations d'exportation et d'importation, qui fait des opérations en gros et même au détail, qui se charge de commissions, etc.

Il est certain que le second caractère de la représentation commerciale est au moins aussi important que le premier. La représentation commerciale apparaît sur le marché extérieur surtout comme organe du monopole de l'Etat. En principe, toutes les opérations commerciales d'exportation et d'importation à l'étranger doivent s'effectuer par son entremise. Les autres institutions et entreprises étatiques, les sociétés mixtes, etc, ne peuvent opérer sur le marché extérieur que si elles figurent sur une liste spéciale des organisations autorisées à opérer sur ce marché; ces organisations et entreprises autonomes sont subordonnées, dans l'exercice de leur activité, aux représentations commerciales qui, en fait, unifient sous leur direction toute l'activité commerciale de l'U.R.S.S. dans le pays de sa résidence.

On trouve dans le règlement du 13 septembre 1933, une longue énumération des attributions de la représentation commerciale en tant qu'organe de l'Etat commerçant. Conformément au dit règlement, les représentations commerciales exécutent, sur la base du monopole d'Etat du commerce extérieur, des opérations commerciales à l'étranger pour le compte des organisations, des entreprises, des institutions et des citoyens qui participent au commerce extérieur de l'U.R.S.S. (art. 3).

Les représentations commerciales, stipule le même règlement, en tant qu'organe de l'U.R.S.S. sont autorisées à accomplir tous les actes relatifs au commerce extérieur et, notamment, elles peuvent conclure au nom de l'U.R.S.S. tous contrats et transactions, contracter des engagements, notamment accepter des traites, donner des garanties, signer tous compromis d'arbitrage, transiger, et en général, faire tous actes juridiques nécessaires pour la réalisation des tâches confiées aux représentations commerciales par les lois de l'U.R.S.S., y compris la comparution devant les autorités judiciaires étrangères, en tant que demanderesse.

Nous verrons plus loin, en analysant le problème de la responsabilité des organes soviétiques du commerce extérieur à l'étranger, comment le législateur soviétique envisage la comparution de la représentation commerciale en tant que défenderesse.

Parmi les opérations commerciales effectuées par la représentation commerciale, il faut indiquer, en premier lieu, les opérations ayant pour objet la réalisation des marchandises exportées de l'U.R.S.S. et l'acquisition des marchandises conformément aux prescriptions du Vniechtorg. Ces opérations sont effectuées surtout au compte de différents services centraux de l'U.R.S.S. dans les cadres du plan général de l'Etat. La représentation commerciale en les effectuant, n'entre pas en rapports directs d'ordre contractuel avec les services centraux dont il s'agit. Elle procède par l'intermédiaire du Vniechtorg et sur l'ordre de celui-ci. Une fois l'opération réalisée la représentation commerciale rend compte au Commissariat et s'il s'agit d'une acquisition en vue d'importation, elle envoie les marchandises à l'adresse du Commissariat.

Tel est le premier genre d'opérations, opération sur les instructions du Vniechtorg pour son compte, réalisée par les représentations commerciales.

Une autre catégorie d'opérations de la représentation commerciale, est formée par les opérations à base du contrat de commission. Les représentations commerciales sont, en fait, des commission-

naires de toutes les entreprises, de tous les organes commerciaux du Commissariat pour le commerce extérieur, de toutes les institutions coopératives, des sociétés mixtes, bref, de tous les organes soviétiques qui ont reçu l'autorisation d'effectuer les opérations d'importation et d'exportation.

Cependant cette opération de commission, qui est la base des opérations commerciales des représentations commerciales, est comprise d'une façon très large. Les représentations commerciales ont des droits très étendus pour choisir les firmes étrangères, pour fixer les prix, établir la forme et les modalités des commandes qu'elles doivent faire ; elles sont chargées d'opérations d'assurances, de transports, de livraison et de réception des marchandises, etc.

Organisation intérieure de la représentation commerciale.

— L'étude seule de la législation soviétique ne peut donner qu'un tableau général et approximatif de la structure intérieure des représentations commerciales. Elle varie suivant les Etats et suivant les époques. Nous donnerons ici la description de l'organisation interne de la représentation commerciale en prenant surtout comme type celle de l'Allemagne qui est la plus importante, la plus ancienne et la plus développée parmi toutes les autres représentations commerciales.

Conformément au règlement du 13 septembre 1933 (art. 81), « l'organisation intérieure des représentations commerciales dans les différents pays est fixée par le Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur, en accord avec le Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères et ratifié suivant les lois en vigueur ».

Le chef de la représentation commerciale est le représentant commercial de l'U.R.S.S. (« Torgpred ») qui est nommé et révoqué par le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S. sur la proposition du Commissaire du Peuple pour le Commerce extérieur, après avis conforme du Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères. Le représentant commercial est muni des pleins pouvoirs qui lui sont dévolus par le Conseil des Commissaires du Peuple (art. 7 du règlement).

Le représentant commercial a plusieurs remplaçants ou « adjoints » qui sont nommés et révoqués de la même manière que lui-même.

D'autre part, il peut être constitué, dans certaines représentations commerciales par décision du Commissariat du Peuple au Commerce extérieur, un Conseil de la représentation commerciale avec droit d'organe consultatif, dont la compétence et la composition

sont réglées par le Commissariat du Peuple pour le Commerce extérieur. (art. 9 du règlement).

En fait, le Conseil existe presque dans tous les pays qui ont des rapports commerciaux étendus avec l'U.R.S.S.

Si l'on part du principe de la division des attributions en deux catégories, fonction régulatrice et fonction opérative, on voit que la fonction *régulatrice* est effectuée par plusieurs départements de la représentation commerciale : « Département administratif avec une section juridique et une section bancaire » ; « Département économique avec des sections d'information et de presse, section de concessions et section de statistique » ; « Département de régularisation », exerçant le contrôle des organes effectuant les opérations de commerce extérieur à l'étranger, surveillant l'activité des sociétés mixtes, délivrant les licences donnant droit à l'exportation et à l'importation et organisant la participation de l'U.R.S.S. aux foires et expositions internationales.

Quant aux services *commerciaux* qui sont chargés de la fonction opérative, ils sont très nombreux et leur organisation est extrêmement complexe.

L'activité commerciale de la représentation commerciale est dirigée par la Centrale Commerciale de l'exportation et de l'importation (Inotorg), divisée en plusieurs sections (opérative, financière, de transports, etc.). Elle s'occupe des questions d'ordre général concernant la réalisation d'opérations commerciales sur le marché.

D'autre part, tous les services commerciaux sont divisés en deux grandes directions : direction d'exportation, direction d'importation.

Ces deux directions sont divisées, à leur tour, en un grand nombre de sections spéciales selon la nature des marchandises. Dans la direction d'exportation on trouve en général la section des céréales, la section agricole, textile, du bois, des objets d'art, du caoutchouc, du naphte, des oeufs, etc... Il existe aussi une section dite « générale ».

La Direction d'Importation est divisée en plusieurs sections techniques (d'organisation technique, d'établissement de force motrice, d'électrotechnique, d'instruments de précision, de machines, chimique, médico-pharmaceutique, photographique, textile, section du matériel des chemins de fer, etc.).

Cette énumération n'est qu'approximative. Le nombre des sections, leur spécialisation et leur importance varient suivant les différents pays et dépendent du besoin et du genre d'opérations effectuées par la représentation commerciale.

Pour se rendre compte des attributions de ces services, il faut se

rappeler certains traits de l'organisation intérieure du régime du commerce extérieur soviétique. On sait, notamment, que ce sont les Comptoirs Spéciaux d'exportation et d'importation (v. p. 88) qui jouent, en U.R.S.S. un rôle prépondérant dans l'agencement actuel du régime du commerce extérieur. Or, le Comptoir Central est un organe qui exerce son activité à l'intérieur de l'U.R.S.S. Pour accomplir sa mission à l'étranger, il peut agir de deux façons : il peut créer des sociétés spéciales à l'étranger qui exécuteront sous le contrôle et la surveillance de la représentation commerciale, les transactions commerciales d'accord avec les prescriptions du Comptoir ; celui-ci peut, toutefois, adopter une autre méthode, — il peut charger de cette mission la représentation commerciale. Cette dernière méthode est actuellement la plus répandue. *Les sections spéciales des départements d'importation et d'exportation ne sont, dans la majorité des cas, que les représentants ou les filiales à l'étranger des Comptoirs Spéciaux respectifs.*

Il faut ajouter que le Règlement sur le statut de la représentation commerciale prévoit la possibilité, pour les organisations compétentes qui chargent la représentation commerciale de remplir les transactions commerciales à l'étranger, d'adjoindre au personnel de certaines représentations commerciales, des fondés de pouvoir de ces organisations ayant pour mission de coordonner les intérêts desdites organisations avec l'activité de ces représentations commerciales. Cependant, ces fondés de pouvoir poursuivent leur activité sous la direction générale de la représentation commerciale et ne peuvent entrer en relations avec des firmes étrangères qu'avec l'autorisation de la représentation commerciale (art. 10).

Plusieurs organes de l'Etat, plusieurs services centraux et locaux ont le droit d'avoir leurs représentants dans les représentations commerciales. On peut citer parmi eux le Conseil Supérieur de l'Economie Nationale, les Commissaires pour le Commerce Extérieur des Républiques Fédérées.

Ajoutons, enfin, pour souligner l'organisation complexe de ces organes du Commissariat pour le Commerce Extérieur, que les représentations commerciales elles-mêmes ont le droit, selon le Règlement, d'avoir leurs représentants auprès du Commissariat pour le Commerce Extérieur¹.

1. Indiquons aussi, à titre d'exemple, les principaux services de la représentation commerciale en France. Ce sont :

Pour l'importation — Services : Grands outillages, Soyousmetimport — achats des métaux, Promexport — achats des produits chimiques, Photo-Kino.

Pour l'exportation — Services : Mineralsilicat-export (kaolin, pyrite, porcelaine, allumettes, etc...). Soyousmetimport (minerai de manganèse, de chrome, magnésie,

La « représentation commerciale » est-elle une personne morale ? — Le problème fut vivement discuté par la doctrine soviétique. Il est indéniable que la représentation commerciale est un organe *sui generis* qui ne rentre dans aucun des schémas connus de droit administratif ou de droit international. Partant de cette conception que la représentation commerciale est un organe de l'Etat, émanation en quelque sorte de sa souveraineté, la plupart des juristes soviétiques refusent de lui reconnaître la qualité d'une personne morale indépendante de l'Etat. Plusieurs auteurs sont, au contraire, d'accord pour reconnaître aux représentations commerciales la personnalité morale¹.

Il est impossible de trouver, sur le terrain de la législation soviétique, une solution quelque peu précise du problème. La loi soviétique ne donne pas de réponse nette à la question de savoir si les représentations commerciales ont une personnalité morale. Tout ce que l'analyse de la réglementation légale de l'activité des représentations commerciales permet d'apercevoir c'est que le législateur soviétique assigne à la représentation commerciale une condition juridique analogue à celle d'une personne morale. Il suffit, en effet, de rappeler les fonctions que le règlement assigne aux représentations commerciales pour s'en convaincre.

Les services commerciaux des représentations commerciales, avons-nous dit, ont le droit d'acquérir, d'aliéner, d'ester en justice, etc.. Ce qui complique cependant le problème c'est le caractère éminemment dualiste de la représentation commerciale.

Il nous semble néanmoins, contrairement à l'avis de certains auteurs, que la représentation commerciale n'est pas au fond une personne morale indépendante de l'Etat. Il est indéniable en effet que d'après la conception soviétique, parmi ses attributions diverses, c'est la fonction régulatrice qui joue un rôle prédominant. La représentation commerciale est trop étroitement et directement liée avec les Services centraux de l'Etat pour pouvoir être considérée comme une personne morale indépendante de l'Etat.

amiante etc...), Promexport (produits et matières premières pour l'industrie chimique, etc...) Prodexport (exportation de comestibles), Ryboexport (exportation des produits de pêche), Chlebexport, (section des céréales à Marseille), Raznoexport (export. de divers produits du règne animal et végétal), Kojexport (peaux et cuirs), Koverskoust-export (tapis, broderies, jouets, etc...), Lectechsyrio (herbes médicinales), Photo-Kino, Pouchnina-export (fourrures).

1. V. notamment, Korezki, *Probleme des internationalen Handelsrecht ein Sowjetrecht*, Ostrecht, 1926, p. 764 ; de même : Makarov, *Précis de droit international privé*, Paris, 1933, p. 237 ; Stein et Rappoport, *Commentaire au Traité sov. allemand*, 1927, pp. 63 et 64.

Pour nous la représentation commerciale est une partie intégrante de l'Etat, elle n'a pas de personnalité morale distincte de l'Etat. Malgré le fait qu'elle est chargée de fonctions opératives, c'est un organe de l'Etat *stricto sensu*, non personnifié, pareil au service public non personnifié du droit français¹.

Compétence territoriale des représentations commerciales. — L'activité de la représentation commerciale est, en principe, strictement limitée. Son champ d'action se borne au territoire de l'Etat où elle réside. Elle ne peut effectuer des opérations commerciales en dehors de ce pays. Ce n'est que dans des cas particuliers que le Vniechtorg peut charger la représentation commerciale d'exercer son activité et de remplir certaines tâches en dehors des frontières du pays où elle a son siège².

Agences des représentations commerciales. — Dans plusieurs pays, les représentations commerciales, dont le siège est dans la capitale ont dans d'autres points importants du territoire leurs filiales directement subordonnées à la représentation commerciale. Telles sont, par exemple, pour l'Allemagne les filiales de Hambourg, Munich, Leipzig, Königsberg ; pour la France celle de Marseille³, etc..

Agences commerciales autonomes de l'U.R.S.S.. — Au lieu d'instituer une représentation commerciale, le Vniechtorg, en plein accord avec le Commissariat du Peuple aux Affaires Etrangères peut créer une agence commerciale autonome qui remplira les fonctions de la représentation commerciale. L'Agence commerciale

1. V. les raisons données à l'appui de cette thèse par M. Goichbarg, (v. *supra* p. 239) dans son article « *La situation juridique des représentations commerciales de l'U.R.S.S.* » (*Revue écon. de l'U.R.S.S.*, n° 7, pp. 162 et suiv.).

2. Il faut toutefois remarquer que l'attitude du Gouvernement des Soviets quant au principe de la compétence strictement territoriale des représentations commerciales, n'était pas toujours la même. Il existait à un moment donné, aux environs de 1930, un projet de centralisation des services commerciaux de l'U.R.S.S. pour l'Europe entre les mains de la représentation commerciale en Allemagne qui était alors la plus importante parmi les représentations commerciales. Ce projet a été même mis en application. Cependant, le gouvernement soviétique changea bientôt d'avis et renonça à ce projet.

3. « Pour certaines branches de leur activité, — stipule le règlement du 13 septembre 1933 (art. 11), — les représentations commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger peuvent ouvrir des Agences avec l'autorisation du Commissariat du Peuple au Commerce extérieur, donnée en accord avec le Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères. A la tête de ces agences se trouvent des fondés de pouvoir de la représentation commerciale nommés par le Commissaire du Peuple au Com. Ext. et leur activité est fixée par les pouvoirs qui leur sont donnés par la représentation commerciale de l'U.R.S.S. à l'étranger ».

remplira les fonctions de la représentation commerciale en général dans les pays qui n'ont pas rétabli les relations commerciales normales avec l'U.R.S.S. Ces agences sont directement subordonnées au Vniechborg. A leur tête se trouvent des agents commerciaux de l'U.R.S.S. nommés par le Commissaire du Peuple au Commerce Extérieur et agissant en vertu de la procuration qui leur est donnée par le Commissariat du Peuple au Commerce Extérieur (art. 13 du Règlement). Leurs fonctions, ainsi que leur ressort et leur activité, sont réglées dans chaque cas particulier, par le Commissariat du Peuple aux Affaires Etrangères (art. 14 du Règlement).

LES ORGANES DU COMMERCE EXTERIEUR A L'ETRANGER (SUITE)

SOCIETES DITES MIXTES

C'est en Allemagne surtout que le Gouvernement des Soviets a procédé vers l'époque de 1921-1922, à la création de plusieurs sociétés de caractère mixte, avec la participation d'une part, des organes soviétiques de l'U.R.S.S. et d'autre part, des firmes étrangères.

Parmi les sociétés créées en Allemagne il faut signaler surtout : « Derutra », « Derumetall », « Deruluft » et « Rugssgertorg ».

Derutra « » (Deutsch-russische transport Gesellschaft). Société de transports dont le siège social était à Hambourg. Les associés du gouvernement des Soviets dans cette société étaient la Hambourg-Amerika Linie (Hapag) et la Banque Warbourg. La société avait deux directeurs : l'un nommé par le gouvernement soviétique, l'autre par la Hapag. La composition de son Conseil de surveillance était basée aussi sur le principe de parité des deux parties. Au cours de son existence, le statut de cette société a subi des modifications très importantes ; son siège social a changé à plusieurs reprises. La société devint par la suite une société soviétique, étant donné que la participation de la Hapag fut liquidée vers les années 1928-1930.

« *Deruluft* (Deutsch-russische Luft Gesellschaft). Société fondée pour organiser les transports aériens réguliers entre Berlin et Moscou, au capital de 5 millions de marks.

Du côté allemand, c'est la société allemande Luft Hanza qui prit part à la création de cette société.

« *Derumetall* » (Deutsch-russische Metall-Verwertungs Gesellschaft). Petite société commerciale dont le but était l'exportation et la vente en Allemagne de vieux métaux. Son capital de 2 millions de marks fut fourni par une firme allemande, « Levy et C^{ie} de Berlin ».

« *Russgertorg* » (Deutsch-russische A.G.). Fondée en 1922, cette société avait pour objet les opérations pour le commerce extérieur en Allemagne. A cette société participait, à côté du gouvernement des Soviets, la grande maison allemande « Otto Wolf ». Par la nature de ses opérations « Russgertorg » pouvait devenir le concurrent des entreprises soviétiques. Son capital fut fourni surtout par Otto Wolf qui avait obtenu une concession en U.R.S.S. Cette société qui, par suite du développement de ses opérations, commença à être un concurrent dangereux de la représentation commerciale, en Allemagne, subit des modifications profondes vers 1924. La participation de « Otto Wolf » fut liquidée ; son activité d'autre part, fut restreinte aux opérations d'achat de produits chimiques.

Parmi les sociétés au caractère mixte fondées par le gouvernement soviétique avec participation de capitalistes étrangers dans les autres pays, on peut mentionner : « Russangliessi » en Angleterre, « Russhollandiessi » aux Pays-Bas, la société « Russavstorg » (société russo-autrichienne de commerce et d'industrie) et « Ratao » (Russisch-Oesterreichische A.G.) en Autriche, « Sowpoltorg » en Pologne, etc.

L'étude de la nature de ces sociétés au caractère mixte présente aujourd'hui un intérêt purement théorique : presque toutes ces sociétés sont actuellement liquidées ou en tout cas la participation des capitalistes étrangers a pris fin.

Néanmoins il n'est pas inutile de remarquer que le terme « Société mixte » qu'on avait toujours appliqué aux sociétés en question, nous semble inexact. En effet, lorsqu'on parle de « Société mixte » « d'économie mixte » on parle principalement, — sinon exclusivement, de la participation de l'Etat ou d'autres collectivités publiques à l'activité des sociétés de capitaux, en qualité d'actionnaires, d'administrateurs, de fondateurs, *sur le plan de droit interne*. Cette forme de participation de l'Etat dans la vie économique « ramenant, — suivant l'expression de M. Beudant ¹, — l'action admi-

1. Préface à l'ouvrage de M. Chéron, *De l'actionariat des collectivités publiques* Paris, 1928, p. 9.

nistrative à une sorte d'activité d'ordre patrimonial », communiquée à la société mixte, à sa structure, sa composition, ses modes de gestion mêmes, les traits propres qui la distinguent d'autres sociétés commerciales.

Or, tel n'est pas le cas des sociétés soviétiques dites mixtes. Ce sont, il est vrai, des sociétés fondées avec la participation de l'Etat, mais ce sont des sociétés créées, dans la majorité des cas, *en dehors du territoire de cet Etat et même constituées conformément à une loi étrangère*. Par cela même, ces sociétés, n'étant aux yeux de la loi du pays où elles sont fondées, que des organismes créés avec la participation de la personne morale étrangère, ne se distinguent pas des autres sociétés commerciales et ne peuvent être considérées comme des « sociétés mixtes » *stricto sensu*.

SOCIÉTÉS SOVIÉTIQUES

Les sociétés à caractère mixte, fondées avec la participation des capitalistes étrangers, ont cessé actuellement de jouer un rôle dans les transactions commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger. Ces sociétés sont, dans l'immense majorité des cas, liquidées par le gouvernement des Soviets.

Actuellement, ce sont des sociétés purement soviétiques dont le capital est fourni en totalité par le gouvernement soviétique qui occupent une place de premier plan à côté de la représentation commerciale dans les opérations du commerce extérieur de l'U.R.S.S.

Fondées selon la loi du pays où elles exercent leur activité, ces sociétés ne se distinguent guère des autres sociétés commerciales. Dans la plupart des cas ces sociétés sont fondées par des personnes interposées. Seule l'analyse attentive de leur statut qui détermine l'objet de leur activité, la composition du personnel, le fait qu'elles figurent dans les annonces officielles de la représentation commerciale, peuvent révéler la vraie nature des sociétés en question et leur rôle en tant qu'organes du commerce extérieur soviétique. Ce sont, dans la majorité des cas, des « sociétés de vente » dont le siège social se trouve quelquefois à la résidence de la représentation commerciale. Le but de leur activité est déterminé comme vente de produits, « surtout de provenance de l'U.R.S.S., à la commission et suivant des contrats fermes.. »¹.

1. Nous citons le texte des Statuts de la Société « White Sea Timber Trust-France » publié dans la *Gazette du palais*, n° 5-6, juillet 1931. Il est très utile, pour se rendre compte du caractère et de la structure de ces sociétés, de se reporter

L'importance de leur rôle s'explique par le fait que ces sociétés sont, à côté des services spéciaux des représentations commerciales, des organes qui représentent les Comptoirs Centraux d'importation et d'exportation¹.

AUTRES ORGANES. — PERSONNES PRIVEES

Nous avons déjà exposé en détail la constitution juridique de la coopération. Nous avons précisé, d'autre part, qu'en général les personnes privées comme telles, les citoyens soviétiques, ne sont pas appelés, par suite de la structure générale du marché russe, à jouer un rôle quelconque dans l'agencement du régime soviétique du commerce extérieur (v. *supra* p. 119).

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT POUR LES OPÉRATIONS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Principe de la responsabilité de l'Etat pour les contrats conclus par les représentations commerciales. — Le problème de la responsabilité de l'Etat pour les opérations du commerce extérieur a été examiné par le législateur soviétique avec un soin tout particulier.

Les dispositions de droit soviétique sur cette question sont assez nombreuses. Conformément à ces dispositions (v. Décret du 16 octobre 1922), la responsabilité de l'Etat est engagée chaque fois que le contrat est conclu et signé par le Commissaire pour le Commerce Extérieur ou ses représentants dûment autorisés par les

aux statuts de cette société de vente, très importante, qui sont publiés *in extenso* dans la *Gaz. du Pal.*, précitée. Cette société figure sur la liste des Sociétés de vente publiée dans les annonces de la représentation commerciale parues dans plusieurs n^{os} de la *Revue économique de l'U.R.S.S.*, 1934.

1. D'après la liste précitée, les autres Sociétés de vente sont :

Société des produits du naphte russe (Vente exclusive des produits du syndicat du naphte de l'U.R.S.S. en France, Belgique, Hollande, Luxembourg, Espagne, Portugal et leurs colonies), etc... ; Société anonyme Lin et Chanvre (seul représentant de la Société Anon. Exportlin, Moscou — vente exclusive de ses produits) Société Franco-soviétique de transports et d'affrètements « Fransovfracht ». (Tous les transports de l'U.R.S.S. et à destination de l'U.R.S.S.).

Il existe, d'après « Ostwirtschaft », (1934, n^o 5, pp. 71 et suiv.), plusieurs Sociétés analogues en Allemagne. Citons parmi elles : *Derunaft* (Deutsch-Russische Naphta G.m.b.H.), *Derop* (Deutsch-Russische Vertriebsgesellschaft für russische belproducte). Ces sociétés représentent le Soyusneftexport. *Mangan-Export* G.m.b.H. (représente Soyusmetimport) ; *Buch und Lehrmittel G.m.b.H.* (représente la Mejdounarodnaja Kniga,) etc...

représentants commerciaux, ainsi que par les organes et personnes qui auraient le droit de conclure un tel contrat en vertu d'un pouvoir spécial du Conseil du Commerce Extérieur.

En vertu de l'Ordonnance du Comité Central Exécutif du Commissaire du Peuple en date du 13 octobre 1930 (Sob. Zak. du 4 déc. 1930, t. I, n° 583), modifiée par Décret du 17 mars 1932 (Sob. Zak, 1932, n° 20, art. 119), les contrats du commerce extérieur passés à l'étranger au nom des représentations commerciales de l'U.R.S.S. et de leurs succursales, les traites émises à l'étranger, toutes sortes d'obligations de payer et les procurations ne sont valables qu'à la condition de porter la signature de deux personnes. L'une de ces deux personnes sera le chef de la représentation, son suppléant ou bien le chef de la succursale de la représentation, autorisés par le chef de la représentation ; l'autre signataire sera pris parmi le personnel composant la représentation, énuméré dans une liste spéciale, approuvée par le Commissariat du Peuple pour le Commerce Extérieur et soumise au Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S.

La liste des personnes ayant le droit de signer des engagements au nom des représentations commerciales de l'U.R.S.S. et de leurs succursales est notifiée au Gouvernement du Pays de la résidence des représentations commerciales ou succursales et portée à la connaissance commune dans un journal correspondant de ce pays.

Telles sont les règles très rigides qui déterminent les limites et les conditions de la responsabilité de l'Etat pour les opérations du commerce extérieur. Ces préoccupations du gouvernement des Soviets visaient surtout à dégager sa responsabilité pour les actes d'autres entreprises étatiques admises aux opérations du commerce extérieur à l'étranger. En principe, l'Etat décline formellement la responsabilité pour les engagements contractés par les entreprises étatiques.

Principe de la non-responsabilité de l'Etat pour les opérations effectuées par les organes soviétiques autonomes. —

Le principe de la non-responsabilité de l'Etat pour les actes conclus par les entreprises étatiques, en leur nom et pour leur compte, sur le marché extérieur, fut proclamé par le législateur soviétique dans plusieurs actes législatifs.

Cette préoccupation de l'Etat de dégager sa responsabilité pour les opérations du commerce extérieur effectuées par les entreprises étatiques autonomes se manifeste aussi à un autre point de vue. La loi soviétique détermine d'une façon très minutieuse la procédure

de la délivrance des procurations, en vertu desquelles les représentants des entreprises étatiques peuvent effectuer des opérations sur le marché extérieur.

D'après les décrets précités les contrats du domaine du commerce extérieur, passés au nom des organisations économiques, ayant le droit d'accès indépendant sur le marché extérieur, ainsi que les traites émises par elles à l'étranger, toutes sortes d'engagements portant sur des sommes d'argent, et les procurations émanant de ces organisations, ne sont valables qu'à condition d'être signées par deux personnes, autorisées à cet effet par une procuration spéciale du Pravlénii (Conseil d'Administration).

Les actes de toute nature — spécifient les décrets — qui sont du domaine du commerce extérieur ne peuvent être commis qu'en vertu des procurations précitées. Ces procurations ne peuvent être consenties que sur autorisations spéciales du Commissariat du Peuple pour le Commerce étranger (si la procuration est délivrée en U.R.S.S.), et sur autorisation spéciale des représentations commerciales correspondantes, si les procurations sont délivrées à l'étranger sauf, spécifie le Décret, la Banque de l'Etat et la Banque pour le Commerce extérieur de l'U.R.S.S. qui peuvent consentir des procurations de cette nature sans autorisation du Vniechtorg ni des Représentations.

En délivrant une telle autorisation, le Vniechtorg et les représentations commerciales ont le droit de limiter l'étendue des pouvoirs pouvant être consentis dans la procuration.

Il faut ajouter, enfin, que ces procurations doivent être certifiées *notarialement*.

Le législateur soviétique proclame la nullité des procurations faites en violation des règles précitées.

Les procurations, contrats, traités, engagements, — stipule le Décret, portant sur des sommes d'argent et tous actes du domaine du commerce extérieur, faits en violation des règles qui précèdent, sont nuls.

La législation soviétique prend un soin tout particulier pour parer aux complications qui peuvent se produire en conséquence de la proclamation du principe de non responsabilité de l'Etat pour les dettes des entreprises étatiques « à base commerciale » (Décret du 16 octobre 1922, art. 5 remarque) prescrivait notamment d'insérer dans les contrats conclus par ses organes une clause spéciale

1. V. traduction du texte du décret du 13 octobre 1930 avec les modifications apportées par le décret du 17 mars 1932, dans Clunet, 1934, (par P. Tager).

d'après laquelle le contractant de l'entreprise autonome renonce d'avance et formellement, en cas d'une contestation dans l'avenir, à invoquer la responsabilité de l'Etat ou des organes centraux ou locaux auxquels l'entreprise en question est subordonnée.

Malgré toutes les précautions qui ont été prises par le législateur soviétique pour dégager l'Etat de sa responsabilité pour les actes effectués sur le marché extérieur par les entreprises étatiques, les complications et les difficultés ont surgi, dans la pratique, à l'occasion de l'application de ces règles du droit soviétique à l'étranger. L'origine des difficultés est manifeste. Elle réside dans la dépendance très étroite, quelquefois même dans l'absorption presque complète de ces entreprises par l'Etat, et aussi dans le caractère contradictoire de certaines dispositions du droit soviétique sur la responsabilité, souvent fort obscures. Indiquons notamment que d'après le décret du 18 avril 1923, les entreprises étatiques avaient le droit *plutôt d'établir les bases* du contrat que de *contracter*. Le contrat même doit être passé par la représentation commerciale qui traite pour l'établissement de l'Etat, *mais en son nom*¹.

D'autre part, nous l'avons vu, et il est incontestable que d'après la lettre même des dispositions du droit soviétique aucun contrat ne peut être conclu par une entreprise soviétique sans être préalablement soumis à l'approbation de la représentation commerciale. Le fait même de passation du contrat par une entreprise étatique quelconque signifie, d'une façon indirecte, il est vrai, l'approbation du contrat en question par la représentation commerciale.

On comprend les complications qui sont survenues à l'occasion de l'application dans la pratique du principe de non responsabilité de l'Etat pour les opérations effectuées par les entreprises autonomes. Se basant sur l'obscurité et le caractère contradictoire des textes, d'une part, et sur la dépendance, voire même quelquefois l'absorption de ces entreprises par l'Etat, d'autre part, les co-contractants des entreprises faisaient très souvent des tentatives pour étendre la non-responsabilité pour les actes des entreprises étatiques à l'Etat lui-même.

Nous verrons que la jurisprudence de certains pays fut obligée de reconnaître quelquefois le bien-fondé de telles prétentions².

1. V. notamment chez Clunet, 1931, pp. 412 et suiv. et note Tager.

2. V. *infra*, p. 287 et suiv.

Section II

STATUT JURIDIQUE DES ORGANES SOVIETIQUES DU COMMERCE EXTERIEUR A L'ETRANGER. PROBLEME DE L'IMMUNITE DE LA REPRESENTATION COMMERCIALE.

Dans le système du monopole du commerce extérieur organisé, on le sait, sur la base de la notion du service public, l'Etat soviétique est représenté sur le marché extérieur, en plus des représentations commerciales, par un grand nombre d'autres organismes étatiques, demi-étatiques, et, théoriquement au moins, à titre tout à fait exceptionnel en fait, de personnes morales non étatiques et de personnes privées¹. Ces entreprises étatiques autonomes peuvent exercer des opérations sur le marché extérieur en vertu d'une autorisation spéciale. Ces organes, comme les représentations commerciales, sont des organes de l'Etat commerçant. Cependant, leur statut juridique diffère profondément de celui des représentations commerciales.

Tant qu'il s'agit du statut des organismes autonomes exerçant des opérations de commerce extérieur à l'étranger, aucune difficulté spéciale ne peut être relevée. Ce sont, dans la majorité des cas, des entreprises gouvernementales organisées comme établissements publics autonomes à base de calcul commercial, établies sur la base de la notion de service public; elles opèrent sur le marché extérieur d'une façon indépendante, à leurs risques et périls, n'engageant, à l'occasion de leurs opérations, que leur responsabilité propre et pouvant être soumises, en vertu de leurs engagements mêmes, aux mesures de coercition. Aucune prétention d'immunité quelconque en ce qui les concerne n'est formulée par le gouvernement soviétique. Ces entreprises sont assimilées, par l'U.R.S.S. à une entreprise ordinaire.

Beaucoup plus complexe est le régime des représentations commerciales.

Ce problème du statut de la représentation commerciale est un problème fondamental parmi ceux qui ont été soulevés à l'occasion du Statut international de l'U.R.S.S. — Etat commerçant.

Partant de cette idée qu'en exerçant le monopole du commerce extérieur il entend exercer une fonction gouvernementale, qu'il

1. V. l'étude du statut juridique des organes du commerce extérieur, cf. au droit soviétique interne, *infra*, pp. 70 et suiv.

agit en vertu de son *imperium*, le Gouvernement des Soviets réclame pour les représentations commerciales, les mêmes privilèges que ceux qui sont accordés, d'après les principes du droit des gens, aux représentations diplomatiques.

Il entend se prévaloir de toutes les espèces d'immunités connues du droit des gens. Il réclame pour lui et ses agents commerciaux aussi bien le privilège d'immunité juridictionnelle que celui de franchise des locaux de la représentation commerciale et l'insaisissabilité des biens appartenant à l'Etat soviétique commerçant¹. Il demande aussi bien l'inviolabilité de personne de ses représentants commerciaux que l'immunité fiscale², et le secret absolu de la correspondance.

Si on analyse les raisons invoquées par le Gouvernement des Soviets pour justifier ses prétentions relatives aux privilèges de la représentation commerciale, on constate que l'attitude du législateur et de la doctrine officielle n'ont pas été toujours les mêmes. D'abord ce fut la thèse de l'immunité absolue justifiée par cette raison que la représentation commerciale est un organe de l'Etat souverain et que l'exercice du commerce extérieur est une fonction souveraine de l'Etat soviétique. Cette thèse trop absolue commença par la suite à être beaucoup plus souple et nuancée. Les prétentions aux privilèges pour les représentations commerciales se sont justifiées surtout par les motifs de l'opportunité et de la nécessité pratique.

1. A supposer, dit un juriste soviétique, Pereterski, qu'il existe une « norme de droit international » sur la compétence des tribunaux à l'égard de l'Etat commerçant étranger, elle n'implique pas la possibilité de la saisie-arrest ou du sequestre des biens conformément aux principes ordinaires. Quelle est, en effet, la raison d'être des mesures exécutoires et conservatoires ? Le défendeur — personne privée — peut liquider ses affaires, devenir insolvable, cacher son patrimoine ou tout simplement refuser le paiement. Mais il est évident que toutes ces possibilités manquent là où il s'agit d'un Etat en général et de l'U.R.S.S. en particulier. Il est insensé de supposer que l'U.R.S.S. peut cacher des biens ou refuser le paiement et par cela mettre en péril pour l'avenir son commerce extérieur ».

Pour lui, la thèse d'insaisissabilité des biens de l'Etat est un dogme, une thèse indiscutable reposant sur les principes universellement admis du droit des gens. V. art. Pereterski Voprocny vneshney torgovli, 1931, n° 3).

2. Parmi les prétentions du Gouvernement des Soviets concernant les privilèges des représentations commerciales, il faut signaler à part sa prétention concernant l'immunité fiscale. Cette réclamation fut formulée par la délégation soviétique au moment de la négociation du Traité de commerce avec l'Allemagne. La même prétention découle de l'attitude de la délégation soviétique à la conférence économique de 1927 où la délégation refusa de signer les résolutions concernant le principe d'égalité commerciale des entreprises d'Etat et des entreprises privées pour cette raison que l'U.R.S.S. « ne peut pas renoncer aux privilèges résultant de la souveraineté de l'Etat qui appartiennent aux Délégations commerciales de l'U.R.S.S. à l'étranger ». V. « Rapports et Actes de la Conférence économique internationale ». T. I. p. 152, Genève, 1927. C. 356, M. 129.

Enfin, par suite de l'évolution déterminée par les tendances de la jurisprudence de plusieurs Etats, ainsi que les dispositions du droit conventionnel, le Gouvernement des Soviets renonce à se prévaloir de certaines immunités, de l'immunité de juridiction notamment qu'il avait réclamée au début.

A. LA THESE DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS SON EVOLUTION

I. Thèse de l'immunité absolue. La représentation commerciale est l'organe de l'Etat souverain. L'exercice du commerce extérieur est une fonction de l'Etat souverain. — Cette thèse fut soutenue par le Gouvernement des Soviets surtout pendant la première période de la « lutte pour la reconnaissance du monopole du commerce extérieur », et même maintenant elle reste la thèse officielle du gouvernement. Il suffit, pour s'en convaincre, de citer des ouvrages officiels soviétiques tels que le *Commentaire au Traité germano-soviétique* de Stein-Rappoport, les articles de Lévine, de Tettenborn, etc¹.

Partant de cette idée que le monopole du commerce extérieur constitue pour l'Etat soviétique un acte de son *imperium*, qu'il est pour lui la « même fonction souveraine que l'administration de l'armée, la conduite de la police extérieure, etc... », le Gouvernement des Soviets revendique la reconnaissance du même principe par les autres Etats. En somme, il réclame de se prévaloir, en dehors de l'U.R.S.S., du statut du commerce extérieur et plus particulièrement du statut de ses représentations commerciales, tel qu'il est établi par sa législation interne. Le Gouvernement des Soviets invoque à l'appui de cette thèse les règles du droit des gens concernant les attachés, les conseillers commerciaux accrédités auprès des organes diplomatiques qui font toujours partie du personnel diplomatique et qui jouissent des privilèges diplomatiques.

Lorsqu'on examine la thèse soviétique sous cette première forme, on voit que le Gouvernement des Soviets n'innove rien. En effet, pour justifier ses prétentions l'Etat soviétique s'appuie sur la vieille doctrine traditionnelle du droit des gens d'après laquelle, « certaines personnes, certaines institutions et certains biens échappent, dans une mesure variable, à la prise du pouvoir local, soit en raison de leurs qualités, soit en raison de la fonction qu'ils exercent ou à la-

1. V. Z. Tettenborn « Voprocy vnejchney trgovli » (les problèmes du commerce extérieur), n° 2, 1931, V. aussi Stein et Rappoport, *Commentaire*, p. 54 (R.).

quelle ils se rattachent »¹. On désigne généralement ces avantages par le terme d'extraterritorialité ou d'immunité diplomatique². Comme on le sait, ces privilèges ou immunités sont généralement établis au profit des Etats étrangers, des chefs d'Etats, des agents diplomatiques, des consuls, des navires de guerre, des juges à la Cour Permanente de Justice Internationale, des représentants des membres de la Société des Nations, du personnel du Secrétariat de la Société des Nations³.

Comme on le sait aussi, cette règle générale de l'immunité absolue souffre d'ailleurs quelques exceptions. D'abord, de l'avis unanime, l'Etat peut renoncer lui-même à cette immunité et accepter la compétence des tribunaux internes. Cette renonciation à l'immunité et la soumission volontaire à la juridiction interne peut même, de

1. Cf. Bourquin, *Droit international de la paix*, Recueil de La Haye, 1931, Vol. I, t. XXXV de la collection, p. 123.

2. Ce terme d'« extraterritorialité », sert, en général, à désigner le fait que certaines catégories de personnes (personnes morales, c'est-à-dire, les Etats inclus) sont soustraites, en vertu du droit international, à la dépendance normale des personnes et des choses vis-à-vis de l'Etat dudit territoire, V. Strisower « *L'extraterritorialité et ses principales applications* », Recueil de La Haye, vol. I, 1923, p. 233. Van Praag, *op. cit.*, p. 158. V. aussi *Répert. Droit internat.* V. Agents diplomatiques, par P. Goulé.

3. L'extraterritorialité des agents diplomatiques est le type de l'extraterritorialité. Il est même fait usage de nos jours, dans les conventions qui accordent l'extraterritorialité à un nouveau groupe de personnes, de déclarer expressément qu'on leur concède les privilèges et immunités diplomatiques, Strisower *op. cit.*, p. 237.

Prenant comme type les immunités qu'on accorde aux agents diplomatiques, on peut les classer d'abord : (Cf. Strupp, *Eléments de droit international public* jr. t. I, pp. 220 et suiv.).

Au point de vue des personnes privilégiées : ce sont les agents diplomatiques eux-mêmes avec les membres de leur famille ; ce sont ensuite toutes les personnes faisant partie du personnel officiel et même, dans une certaine mesure, les personnes faisant partie du personnel non officiel.

Au point de vue des choses privilégiées : Ces immunités s'appliquent à toutes choses nécessaires à l'accomplissement de la mission des représentants diplomatiques. Quant à l'étendue de ces privilèges, on peut grouper les différentes immunités en plusieurs catégories distinctes : c'est d'abord le privilège d'*inviolabilité*, privilège fondamental : « les autres en découlent comme des corollaires ou s'y rattachent comme des accessoires » (Fauchille, *Droit international public*, t. I, 3^e partie, n° 686, p. 63).

(Il faut noter que le privilège de l'extraterritorialité n'est qu'une conséquence de l'inviolabilité. D'ailleurs le terme d'extraterritorialité est un terme vivement critiqué par de nombreux auteurs. V. les références et la critique chez Fauchille, *op. et loc. cit.* La ligne de démarcation entre ces notions est d'ailleurs très difficile à tracer V. Van Praag, *op. cit.*, n° 49, pp. 159 et 160).

C'est surtout l'inviolabilité de demeure « franchise de l'hôtel », c'est enfin l'immunité de juridiction pénale et civile, ainsi que l'immunité d'exécution forcée (terme employé par M. de Vischer, art. cit. *Revue belge*, 1923, p. 301).

Il faut ajouter à cette énumération : l'immunité en matière administrative et plus particulièrement en matière fiscale et, enfin, quelques autres immunités : liberté de communiquer par courrier avec leur Etat et « secret absolu de la correspondance ».

l'avis de certains auteurs, être tacite, découler de certain actes de l'Etat, « elle peut être la conséquence d'une conduite déterminée, interprétée ». D'autre part, une demande reconventionnelle peut être présentée contre l'Etat demandeur. Cette immunité n'existe pas en matière d'actions réelles dans les litiges concernant les immeubles situés dans le pays du juge. La compétence des tribunaux internes est reconnue aussi quand l'Etat se présente comme héritier, etc.

Comme pour toute l'institution juridique, ce sont d'abord les considérations d'utilité pratique qui ont fait apparaître ce principe. A côté des considérations pratiques, on peut trouver la justification de l'immunité dans les grands principes du droit des gens. On admet en général que l'immunité de juridiction découle pour les Etats étrangers des principes d'égalité, d'indépendance, de souveraineté de l'Etat. Les Etats sont souverains ; ils sont égaux, ils ne sauraient donc se juger, les uns les autres. La maxime *par in parem non habet imperium* appelle : *par in parem non habet jurisdictionem*. Ce qui caractérise et explique surtout le principe de l'immunité des Etats « ce n'est pas l'égalité, souvent nominale, ni l'indépendance, toujours plus ou moins restreinte, c'est la souveraineté »¹. En effet, même actuellement, quoique la notion même de souveraineté commence à être discutée dans la doctrine², il est incontestable que le principe fondamental qui peut expliquer cette institution de l'immunité est le principe de la souveraineté des Etats. « L'immunité de juridiction paraît être la conséquence toute naturelle de la souveraineté ». On ne conçoit pas un Etat, disait avec raison M. Pillet³, exerçant sa souveraineté sur un autre Etat, son égal, par l'intermédiaire de ses juges⁴.

1. V. l'exposé très complet dans la note de M. de Lapradelle sur le Tribunal des Conflits (Prusse), 25 juin 1910, S., 1912-IV-1 et son article dans la R.D.I.P. 1910, pp. 75-83 et 779-797.

2. V. notamment : Morellet, *R.G.D.I.P.* 1926, p. 118 où l'auteur affirme que le principe de la souveraineté de l'Etat en droit international n'est pas seulement un principe faux et inutile, mais un principe essentiellement néfaste et dangereux.

3. *Traité pratique*, t. I, n° 179 p. 373.

4. V. aussi Bartin, *Principes de droit international privé*, Paris 1930, t. I, p. 337. Discutant le problème du fonctionnement des art. 14 et 15 du Code civil, l'éminent auteur s'exprime sur l'immunité des Etats dans les termes suivants :

« Les Etats étrangers s'ils peuvent poursuivre leurs débiteurs français, conformément à l'art. 15, ne sauraient être eux-mêmes poursuivis en France, par application de l'art. 14. Le maintien de la compétence générale des tribunaux français à leur égard serait contraire au principe traditionnel de l'indépendance des Etats. Dans toutes ces hypothèses, c'est l'Etat étranger lui-même, considéré comme personne internationale, qui est soustrait à la juridiction de l'Etat français parce qu'il est considéré, en droit, comme son égal et qu'il ne relève dès lors pas de lui. Là-dessus, tout le monde est d'accord ».

Comme nous l'avons déjà signalé, la thèse que soutenait primitivement le Gouvernement des Soviets pour justifier ses prétentions visant les privilèges et immunités de la représentation commerciale, partait justement du principe de cette vieille doctrine de l'immunité absolue de l'Etat. Il ne s'agissait nullement de reconnaissance du statut *spécial* pour la représentation commerciale. Partant de ce principe que la représentation commerciale est, au point de vue du droit soviétique, partie intégrante de la représentation diplomatique, il s'agissait de lui appliquer toutes les règles sur l'immunité qui sont appliquées normalement aux organes diplomatiques d'un Etat étranger. Peu importe que les fonctions de la représentation commerciale ne correspondent pas à celles qui sont remplies par les organes diplomatiques. Ce n'est que la conséquence logique de la reconnaissance du gouvernement et du régime soviétique, tel qu'il est conçu par la Constitution de l'U.R.S.S.

Il était difficile, cependant, de défendre cette doctrine de l'immunité absolue dans sa forme pure tant qu'il s'agissait de l'U.R.S.S.

En effet, cette doctrine de l'immunité juridictionnelle est sortie des conceptions d'un Etat féodal. Construite sur la base des textes romains par les auteurs du XVII^e et du XVIII^e siècle, cette doctrine a puisé ses racines et pris ses formes dans une toute autre ambiance juridique que celle qui correspond à l'apparition sur la scène économique d'un Etat commerçant comme l'U.R.S.S. On comprend bien les objections de toutes sortes qui ont surgi, en pratique, quand le Gouvernement des Soviets a essayé d'appliquer cette doctrine de l'immunité telle qu'elle a été conçue par Bynkershoek, Vattel et autres fondateurs du droit des gens, à un tout autre état social et à une toute autre ambiance juridique.

Comme nous l'avons vu, le Gouvernement des Soviets n'a pas insisté pour soutenir plus longtemps cette thèse sous sa forme pure. Si elle reste même maintenant, encore comme nous l'avons dit, une «thèse de principe», en pratique elle fut abandonnée. En fait, le Gouvernement des Soviets ne soutient plus que l'exercice du commerce extérieur est la même fonction souveraine de l'Etat soviétique que le commandement d'une armée, etc. Elle essaie de justifier ses prétentions à l'immunité pour les représentations diplomatiques par d'autres raisons, par des raisons d'ordre pratique. Et alors, le problème se présente sous un autre aspect. *Il ne s'agit plus d'appliquer purement et simplement à la représentation commerciale des règles qu'on applique aux représentations diplomatiques.* Il s'agit maintenant du *Statut spécial de l'Etat* commerçant. Il s'agit d'appliquer la thèse bien connue et qui est admise par la jurisprudence et la doctrine des

différents Etats, sur le statut de l'Etat se livrant aux opérations commerciales.

II. Thèse de la situation spéciale de l'Etat commerçant. — Au lieu de s'appuyer sur la doctrine de l'immunité absolue et affirmer que la représentation commerciale est un organe de l'Etat souverain pareil aux missions diplomatiques, la seconde thèse envisage le problème de l'immunité sur un plan tout différent.

Le Gouvernement des Soviets renonce à soutenir devant les pays capitalistes, avec la même rigueur qu'autrefois, que l'exercice du commerce extérieur est la même fonction que le commandement de l'armée ou l'administration de la justice. Il se place sur le terrain où les Etats « capitalistes » se sont placés eux-mêmes. Partant de ce principe que l'Etat ne peut pas avoir deux personnalités distinctes, le Gouvernement des Soviets affirme que les représentations commerciales doivent jouir de toutes espèces d'immunités en tant qu'organes d'un Etat se livrant aux opérations commerciales.

Il part de la notion de *situation spéciale de l'Etat commerçant*. Pour justifier ses prétentions à l'immunité pour la représentation commerciale, l'U.R.S.S. affirme que ces privilèges doivent être accordés *pour des raisons de nécessité pratique*.

Cette thèse de la situation spéciale de l'Etat commerçant est actuellement la thèse officielle. Elle est suggérée par certains auteurs soviétiques, elle est soutenue dans la pratique et adoptée par le droit conventionnel soviétique.

Cependant, même à l'heure actuelle, cette thèse est vivement critiquée par certains auteurs orthodoxes soviétiques¹.

« La théorie de la situation spéciale de l'Etat commerçant, dit Z. Tettenborn, est inexacte et préjudiciable pour l'U.R.S.S. On ne peut pas assimiler l'Etat qui monopolise le commerce extérieur à un commerçant ordinaire et le priver en conséquence des privilèges judiciaires qui appartiennent à un Etat étranger souverain. L'Etat commerçant ce n'est pas un commerçant qui poursuit un but de lucre et agit dans ses intérêts privés propres, c'est un souverain qui agit en vertu de son *imperium* et dans l'intérêt public. C'est pourquoi il est indispensable d'étendre le privilège juridictionnel de l'Etat soviétique, aussi bien dans le cas où il accomplit une action diplomatique que dans le cas où il exerce le commerce extérieur »².

1. V. Lévine, Raëvitch, Tettenborn, etc...

2. V. Art. précité.

Cette thèse, beaucoup plus souple, a été soutenue par les Commissaires du Peuple, pour le commerce extérieur par Krassine et pour la politique étrangère par Litvinov.

Dans son discours au XIII^e Congrès du Parti communiste Krassine a mis en relief cette thèse en ces termes : « Il est nécessaire, disait en substance le Commissaire du Peuple pour le commerce extérieur, d'assurer aux représentations commerciales le secret de leur activité dans le domaine du commerce extérieur. Le secret commercial devient, dans le régime particulier du commerce extérieur soviétique, le secret de l'Etat ».

La même thèse a été développée dans une note signée par M. Litvinov qui explique l'attitude du Gouvernement des Soviets en cette matière de la manière suivante :

« En procédant à l'établissement des relations économiques avec la Grande-Bretagne et les autres Etats Occidentaux, immédiatement après la fin de l'intervention et du blocus de l'U.R.S.S., le gouvernement soviétique se rendait compte que si, dans les relations entre les firmes commerciales privées, on attribue une grande importance à garder le secret commercial, à plus forte raison les organes gouvernementaux qui, dans les conditions de monopole d'Etat du commerce extérieur, concentrent entre leurs mains toute l'exportation et l'importation de l'Etat et effectuent ces opérations dans les cadres des plans de l'Etat établis à l'avance, doivent chercher avec une insistance toute particulière à obtenir des garanties absolues de l'inviolabilité des documents d'Etat, des instructions, des circulaires, des commandes, etc., qu'ils envoient à l'étranger.

« Dans les pourparlers qui eurent lieu par la suite et qui concernaient le rétablissement des relations avec la Grande-Bretagne et les autres Etats occidentaux, ainsi que la conclusion de traités de commerce, le gouvernement soviétique a, en conséquence, insisté particulièrement sur sa demande d'assurer à ses agences commerciales à l'étranger l'immunité et l'inviolabilité complètes.

« De plus, le gouvernement soviétique tenait aussi compte de l'atmosphère hostile dans laquelle seraient obligées de travailler dans les pays capitalistes les agences commerciales du premier Etat soviétique, ainsi que de l'attention spéciale dont elles seraient l'objet de la part des milieux policiers réactionnaires de ces pays »¹.

Avec le temps, le gouvernement des Soviets se rendait de plus en plus compte que, même sous cette seconde forme, il était impossible de faire admettre aux autres Etats le principe de l'immunité très large de la représentation commerciale. Au fur et à mesure que

1. Cf. Trad. B. I. I. T. XVII p. 17 (« *Les perquisitions à l'Arcos* », note adressée par le gouvernement des Soviets au gouvernement anglais du 27-V 1927).

les rapports commerciaux avec les autres pays se développaient, le gouvernement soviétique était obligé de se résigner à de grandes concessions, surtout dans le domaine de l'immunité juridictionnelle des représentations commerciales. Le Gouvernement des Soviets dut consentir notamment à se soumettre à la juridiction locale pour les transactions effectuées dans ces pays. Il s'agissait seulement d'interpréter le sens de cette soumission : le gouvernement soviétique insista toujours sur la thèse que cette soumission à la juridiction locale *ne pouvait être pour la représentation commerciale que la soumission volontaire, en vertu d'une déclaration spéciale*.

Pour saisir exactement le sens de cette évolution de la doctrine soviétique concernant la situation spéciale de l'Etat commerçant, il suffit de citer l'avis que nous trouvons dans l'article du Prof. Goëchbarg sur le statut de la représentation commerciale soviétique en France :

« Ce n'est qu'en raison de l'existence en France de la représentation commerciale de l'U.R.S.S., qui agit en matière commerciale en son nom en exerçant en France le monopole d'Etat, que l'U.R.S.S. a renoncé, — mais uniquement pour les contestations relatives aux transactions commerciales que ladite représentation commerciale aura conclues ou garanties en France — au bénéfice de la règle universellement reconnue de l'incompétence des tribunaux français à l'égard d'un Etat étranger en général et de l'U.R.S.S. en particulier.

« Et pour cette renonciation, une interprétation particulièrement restrictive s'impose.

« L'U.R.S.S., Etat souverain, n'a renoncé au bénéfice de l'immunité de juridiction que pour les contestations relatives aux transactions commerciales que l'U.R.S.S. a conclues ou garanties en France par l'organe de sa représentation commerciale en France, *exclusivement pour ces contestations et nullement pour d'autres instances qu'on voudrait ou aurait voulu engager contre elle devant les tribunaux français*¹ ».

1. Cf. v. son article dans la *Revue Economique de l'U.R.S.S.* n° 7, juin 1934. Paris. pp. 164-165.

« Pour les actions fondées seulement sur des transactions commerciales conformes, continue le même auteur, l'U.R.S.S. n'accepte la juridiction des tribunaux étrangers que pour des actions exclusivement basées sur des transactions commerciales régulières. Et au cas où une action intentée contre l'U.R.S.S. s'appuie sur un autre fondement, soit sur des transactions commerciales conclues par des personnes morales distinctes de l'Etat U.R.S.S., soit sur des transactions civiles, soit sur des transactions même de nature commerciale, mais conclues par des représentations commerciales résidant dans d'autres pays, soit surtout sur un délit ou un quasi-délit, soit sur un enrichissement sans cause, etc..., l'U.R.S.S. ne peut accepter la juridiction du tribunal étranger.

Et ce que nous avons dit concernant une demande principale s'applique également aux demandes reconventionnelles. L'U.R.S.S., comme tout Etat souverain, — et nous l'avons déjà noté — a le droit d'intenter, par l'organe de sa repré-

**B. LES PRETENTIONS DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS
CONCERNANT L'IMMUNITÉ DES REPRÉSENTATIONS
COMMERCIALES ET LE PROBLÈME DE LA CONDITION
JURIDIQUE DE L'ÉTAT ÉTRANGER SE LIVRANT
AUX OPÉRATIONS COMMERCIALES**

BIBLIOGRAPHIE : ALLEN (E.W.), *The position of foreign States before german courts*, N.-Y., 1928 ; ALLEN (E.W.), *The position of foreign States before french Courts*, N.-Y., 1929 ; PRUDHOMME (André), *Détermination de la juridiction compétente à l'égard des litiges, nés à l'occasion des contrats conclus entre États et ressortissants d'un autre État*, Clunet, 1926, p. 311 ; ANZILOTTI (D.), *L'essenzione degli Stati stranieri dalla giurisdizione*, (Riv. di dir. int. t. V, pp. 447-450 1910) ; BALLADORE-PALLIERI, *L'immunità degli Stati stranieri dalla giurisdizione*, (Foro della Lombardia, 1932, 1, 602) ; BOSCO (G.), *Lo stato attuale delle questione dell' essenzione degli stati esteri dalla giurisdizione interna*, (Riv. di dir. int., t. XXXI, 1929, fas. 1) ; BRINTON, *Suits against foreign States*, (Americ. journal, of internat. law, 1931, p. 50) ; CAVAGLIERI, *Ancora sull'essenzione degli agenti diplomatici dalla giurisdizione civile*, (Foro it, 1929, 112 suiv.) ; CHRÉTIEN, *Principes de droit international public*, Paris, 1889, p. 247 ; CRUCHAGA, *Nociones de derecho internacional*, Santiago dei Chili, 1902, pp. 103 et suiv. ; DEAK (F.), *Classification, immunités et privilèges des agents diplomatiques*, *Revue belge*, 1928, pp. 173 et suiv., et 522 et suiv.) ; DEAK *Immunity of a Foreign Mission's Premises from local jurisdiction*, (Am. J.I.L., 1929, pp. 582 ets.) ; DULLOT, *Du secret diplomatique*, (R.G.D.I.P., 1929, pp. 470-501) ; FAIRMAN (Ch.), *Some disputed applications of the principle of State immunity*, (Americ. Journ. of intern. Law, t. XXII, 1928, pp. 566 à 589) ; FELLER, *Procedure in cases involving immunity of foreign. States in courts of the U.S.A.*, (Americ. Journal of intern. law, 1931, p. 83) ; FERAUD-GIRAUD, *États et souverains devant tribunaux étrangers. (États et souverains, personnel diplomatique et consulaire, corps de troupes, navires et équipages, personnes civiles devant les tribunaux étrangers)*, Paris, A. Pédone, 1895, in 8°, 2 vol. Bibl. diplom. t. XXXIII-XXXIV ; FITZ (Maurice), *State immunity from Proceeding in Foreign courts*, (British Year book of international Law, 1933, pp. 101 et suiv.) ; GABBA, *Compétence à l'égard des souverains étrangers*, Clunet, 1888, p. 180, et 1889, p. 529 et 1890, pp. 39, 27 ; GIDEL (Gilbert), *Le droit international public de la mer*, Paris, 1932, t. I. ; GIDEL (Gilbert), *Condition dans les eaux intérieures étran-*

sentation commerciale des actions au nom de l'U.R.S.S. devant les tribunaux du pays de la résidence de ladite représentation. Mais l'U.R.S.S. en sa qualité de demanderesse, ne peut pas être obligée, ne peut pas être contrainte à accepter l'action reconventionnelle, si celle-ci n'est pas de la compétence qu'a acceptée l'U.R.S.S., autrement dit, si celle-ci n'est pas fondée sur une transaction commerciale conclue en bonne et due forme par sa représentation commerciale résidant dans le pays où l'U.R.S.S. a intenté son action devant un tribunal étranger ».

Il ne faut cependant pas s'imaginer que la ligne de conduite du Gouvernement des Soviets et de ses représentants dans cette question, fut toujours aussi nette que nous l'avons décrite et que cette évolution et même la différence entre les deux thèses, fut toujours perceptible en pratique. En fait, il n'en était rien. Pendant une très longue période, l'attitude de ceux qui furent chargés de représenter les intérêts de l'U.R.S.S. devant les tribunaux étrangers, fut pleine de contradictions. Ce n'est que vers les années 1930-1931 que la position du Gouvernement soviétique devint plus claire et prit des formes plus précises.

gères des navires d'Etat affectés en totalité ou en partie à un service commercial. (Revue belge, 1932, pp. 34-70); HOLZENDORF (F.), *Incompétence des tribunaux nationaux pour ordonner une saisie-arrêt sur les biens appartenant aux gouvernements étrangers*, Clunet, 1876, p. 431.; HOLTZENDORFF (F.) et KOHLER (J.), *Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht*, vol. II, p. 33.; HURST (Sir Cecil), *Les immunités diplomatiques*, (Recueil La Haye, vol. 12, pp. 119-241); KOHLER (J.), *Klage und Vollstreckung gegen einen fremden Staat*, in Kohler's, *Zeitschrift*, 1910; LASKI (H.), *The responsibility of the State in England*, (Harvard Law Review, t. XXXII, p. 447); LAPRADELLE (De), *La saisie des fonds russes à Berlin*, (Revue de droit international privé, 1910, pp. 75 et suiv.; 1910, pp. 779 et suiv.; LAPRADELLE (De), Note S., 1912-IV-I; LEURQUIN (Ch.), *De la saisie des sommes et objets mobiliers appartenant à un Etat étranger*, (International Law notes, 1917); LOENING (E.), *Die Gerichtsbarkeit über fremde Staaten und souveräne*, 1903, (Festgabe für H. Fitting); MAGUIRE, *States liability for torts*, (Harvard Law Review, t. XXX, p. 20); MEILI (F.), *Die Völkerrechtliche Unzulässigkeit von Zivilklagen u. Pfändungen auswärts*, Staat, (Kohler's Z, 1910); NIEMEYER, *Zur Gerichtsbarkeit über fremde Staaten*, (Deut. Juristen. Z. 1910); NIOD-SPEYER (A.), *Execution of a judgement by default rendered against a foreign state*, (Intern. Law notes, 1917); PAEPE (G.), *Etude sur la compétence civile à l'égard des Etats étrangers*, 1894; Provinziali (R.), *L'immunità Giurisdizionale degli stati stranieri*, 1933; PHILIMORE (G.-G.), *Immunité des Etats au point de vue de la juridiction ou de l'exécution forcée*, Cours de La Haye t. VIII, (1925-III, pp. 415 et 484); PRAAG (L. Van), *L'immunité de juridiction des Etats étrangers et l'examen de leurs actes de puissance publique par les tribunaux internes*, (R.D.I. Leg. Comp., 1923, p. 436); PRAAG (L. Van), *Jurisdiction et droit international public*, 1915; Rapport du Comité d'experts pour la codification progressive du droit international. Genève, Ed. S.D.N. 1928, Doc. A. 15, 1928.V.; SACK (A.N.), *Immunité des services publics d'un état étranger dans la jurisprudence des Etats-Unis*,; *Preuve de leur statut public. Preuve de la revendication de leur immunité par l'Etat étranger*, Clunet, 1931, pp. 970-984; SAVATIER, Note sous Cass. req., 19 février 1929, Dall. pér., 1929-1-73; SIOTTO-PINTOR (G.), *Lo stato estero e la giurisdizione*, (Riv. dir. process. civile, 1926, pp. 93-116); SIOTTO-PINTOR (G.), *Lo Stato estero e la giurisdizione*, (Riv. dir. proc. civ., 1926, II); SIOTTO-PINTOR, *Lo stato estero, il giudice italiano e la sentenza immutabile*, (Riv. dir. proc. civ., 1927, t. II, p. 222; SIOTTO-PINTOR (G.), *La dottrina dell'immunità degli Stati esteri dalla giurisdizione interna italiana e la recentissima giurisprudenza italiana*, Festgabe für Fritz Fleiner, Tübingen, 1927; SPEE (Germain), *De la compétence des tribunaux à l'égard des souverains et des Etats étrangers*, Clunet, 1876, pp. 329 et 435.; TENEKIDÈS, *Immunité de juridiction des Etats étrangers*, (R.G.D. I.P., 1931, pp. 608 à 632; TOSI-BELLUCCI, *Le azione giudiziarie contro gli Stati stranieri*, Torino, 1909; VISSCHER (Charles de), *Les gouvernements étrangers en justice; Reconnaissance internationale et immunités*, (Rev. belge, 1922, pp. 149-170 et 330-335); WALTON, *State immunity in the laws of England, France, Italy and Belgium*, (Journ. of Comparative legislation and Intern. Law, Octobre, 1920, p. 252); WEBER, *Fremde Staaten vor dem Deutschen Richter*, Berlin, 1913, t. II, de la (Staatsrechtliche Sammlung); WEISS (A.), *Compétence ou incompétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers*, Rec. des Cours Acad. La Haye, 1923, t. I, pp. 523, 551; WESTON, *Actions against the property of Sovereigns*, (Harvard Law Review, t. XXXII, p. 266); WOLFMAN, *American Journal of international law*, III, 1909, p. 224.

Généralités. — Pour se rendre exactement compte de l'attitude des Etats à l'égard des prétentions du Gouvernement des Soviets concernant la reconnaissance de son régime du commerce extérieur

et du statut des représentations commerciales, il faut analyser brièvement la théorie de l'immunité de l'Etat se livrant aux opérations commerciales, telle qu'elle s'est présentée au moment où cette question s'est posée sur le terrain de l'U.R.S.S. — commerçant.

Ce problème mérite un examen approfondi.

En effet, l'accueil généralement défavorable que le Gouvernement des Soviets avait rencontré de la part de la jurisprudence, du pouvoir exécutif de la doctrine en formulant ses prétentions concernant l'immunité de ses représentations commerciales à l'étranger, avait suscité un vif mécontentement en U.R.S.S.

La doctrine officielle soviétique a vivement critiqué le refus de différents pays de reconnaître le bien-fondé de ces prétentions. Le point de départ de cette critique était l'affirmation que ces prétentions du Gouvernement des Soviets devaient être reconnues sur la base des conceptions juridiques existantes, et que le refus de reconnaître l'immunité des représentations commerciales par la doctrine et la jurisprudence de certains pays, dénué de tout fondement juridique, ne pouvait être expliqué que par des motifs purement politiques.

L'analyse objective du problème nous montrera la faiblesse des allégations de la doctrine officielle soviétique. Tout ce qu'on peut dire, à la base de cette étude, c'est que ni le droit international, ni la jurisprudence, ni le droit interne en général, ni enfin la doctrine juridique, ne donnent de solution générale et uniforme de la question concernant le statut juridique des organes de l'Etat étranger se livrant aux opérations commerciales.

Plan. — Nous allons étudier dans les trois sections les problèmes : 1° de l'immunité juridictionnelle, 2° de l'insaisissabilité et 3° des autres genres d'immunité, au moment où ces problèmes se sont posés pour le cas qui nous occupe.

I. PROBLEME DE L'IMMUNITE JURIDICTIONNELLE DE L'ETAT SE LIVRANT AUX OPERATIONS COMMERCIALES

Le problème de l'immunité de l'Etat se livrant aux opérations commerciales a pris un caractère d'actualité à la fin du XIX^e siècle et surtout après la Grande Guerre. La raison en est bien évidente. Nous avons déjà pu constater que le phénomène du temps moderne est l'élargissement continu du champ d'activité de l'Etat, élargissement qui devient particulièrement important depuis la dernière guerre. L'Etat, ancien guerrier et diplomate à l'extérieur, juge et

législateur à l'intérieur, de l'époque de Bynkershoeck devient un Etat industriel et commerçant dont les fonctions, de plus en plus étendues, s'éloignent de plus en plus des actes de souveraineté¹. On parle de la transformation de la notion même de l'Etat²; l'Etat devient aussi bien un être économique qu'un être politique.

Pour se rendre compte de l'état des questions concernant l'immunité juridictionnelle de l'Etat agissant à titre privé, se livrant aux opérations commerciales, il faut partir de cette proposition qu'il n'existe actuellement aucune règle certaine, internationalement reconnue en cette matière. Il faut chercher la solution dans la jurisprudence des différents pays d'abord. Il existe d'autre part quelques tentatives, soit d'ordre international, soit d'ordre interne, pour donner la solution au problème.

Quand on analyse la jurisprudence et la doctrine des divers pays, on constate que dans ce problème de l'immunité de juridiction de l'Etat se livrant aux opérations commerciales deux systèmes s'affrontent³ :

1^{re} thèse. — Qui fait de l'exemption de la juridiction une immunité absolue, attachée à la personne même de l'Etat étranger, indépendante de la nature intrinsèque des actes de l'Etat et ne disparaissant qu'en vertu des exceptions admises par la théorie générale de l'immunité³.

2^e thèse. — Qui part de ce principe que l'immunité ne se justifie que dans la mesure où il s'agit des actes des Etats étrangers qu'ils accomplissent *jure imperio*, en vertu de leur fonction souveraine, en tant que puissance publique, en conséquence de leur fonction gouvernementale. Tant qu'il s'agit des actes de l'Etat agissant *jure privato*, *jure gestionis*, cette immunité ne peut être invoquée par les Etats. Les règles normales de compétence reprennent leur vigueur.

Ces deux systèmes partagent la jurisprudence et la doctrine des différents pays. La première thèse est soutenue, en général, par les jurisprudences française, allemande, anglaise, américaine.

La deuxième thèse est soutenue surtout par les jurisprudences belge et italienne. On peut ajouter aussi par les jurisprudences roumaine, suédoise, tchécoslovaque.

1. Cf. Lapradelle, note S., 1912, IV. 1.

2. V. Préface de Bendant à l'ouvrage de M. A. Chéron.

3. V. Rapport de la S.D.N. précit. p. 49.

1^{re} Thèse. — *Théorie de l'immunité absolue de l'Etat se livrant aux opérations commerciales*

Il est très facile de préciser cette première thèse. Elle part de ce principe fondamental qu'il est impossible de distinguer dans l'activité de l'Etat deux catégories d'actes : ceux qu'il accomplit en vertu de sa souveraineté et ceux qu'il accomplit *jure privato*.

L'Etat, dit M. Chrétien¹, qui par exemple, se constitue entrepreneur de transports, qui se réserve tel ou tel monopole de fabrication ou de vente, n'agit jamais en définitive pour sauvegarder les intérêts généraux de la Société qu'il doit conduire à sa fin. Il comprend bien ou mal sa mission ; cela importe peu. Si l'on va au fond des choses, il ne peut jamais se présenter *exclusivement comme personne privée*. Il est faux de dire qu'il doit être assimilé, par exemple, à un commerçant ordinaire. Car, lors même qu'il se livre à des actes de commerce, le but qu'il poursuit n'est pas la spéculation, la réalisation de bénéfices par l'exercice de telle ou telle industrie. Ce but est toujours plus élevé. C'est la satisfaction des intérêts généraux de la communauté politique qui le constitue.

Toute autre doctrine qui parle de distinction entre l'activité publique et l'activité privée de l'Etat est fausse. A quoi, en effet, conduit cette distinction entre l'activité publique et privée de l'Etat. Elle conduit logiquement au dédoublement de la personnalité de l'Etat. Cette doctrine de l'Etat fisc ou personne patrimoniale s'opposant à l'Etat investi de puissance publique aboutissant à « créer un dualisme dans l'Etat qui est en contradiction directe avec la personnalité étatique » est combattue en droit public interne par la plupart des auteurs. L'Etat est un. Il a toujours comme objectif la défense de l'intérêt général². Permettre au juge étranger

1. Cours de droit international, n° 239.

2. V. note G. Gidel sous Paris 1912, (Gamen Humbert c / Etat Russe). D.P., 1913-II-4.

On lit dans cet arrêt : « Il n'y a pas lieu de distinguer entre eux, comme pour les souverains qui peuvent abandonner une partie de leurs fonctions, la personnalité publique qui échapperait à la compétence étrangère, de la personnalité morale qui s'y trouverait, au contraire, assujettie, tous les actes d'un Etat ne pouvant avoir qu'un but et qu'une fin toujours politiques et son unité résistante à ce dédoublement ».

Comme le dit A. de Lapradelle dans sa note précitée « que l'Etat achète un immeuble, qu'il se porte héritier, qu'il fasse du commerce, vende du guano, comme le Pérou, du tabac comme la France, accepte des marchandises sur ses navires, contre fret comme l'Egypte (Haute Cour anglaise d'Amirauté, le 7 mai 1873, *Jour. de droit international privé*, 1874, p. 36) exploite un chemin de fer, bref, se présente dans un rapport juridique comme non souverain, il n'apparaît jamais comme personne privée, mais fut-il poussé par le lucre, demeure toujours personne publique. La personnalité du souverain se dédouble suivant qu'il agit ou non dans le cadre de sa fonction, celle de l'Etat qui est toujours, quoi qu'il fasse, dans l'exercice de sa fonction, il ne se dédouble pas ».

d'apprécier ses actes c'est le soumettre à la puissance d'un autre Etat, c'est porter atteinte à ses droits souverains¹.

A ces raisons d'ordre général on peut ajouter quelques raisons particulières, on peut dire locales, qui sont propres à la jurisprudence de certains pays. On peut indiquer, par exemple, que c'est l'idée de *comitas gentium* qui a joué un rôle particulièrement important dans la formation de la thèse de l'immunité absolue dans les pays anglo-saxons. On peut ajouter que tant qu'il s'agit des Etats-Unis, il y a une circonstance historique qui a fortement influencé l'adoption de cette thèse d'immunité intégrale. En raison d'une disposition provenant d'une jurisprudence établie en 1793 par la Cour suprême, les citoyens d'un Etat faisant partie de la Fédération américaine, ont obtenu la faculté d'assigner un Etat de l'Union autre que le leur. Ce fut le motif de l'introduction en 1793 du XI^e amendement à la Constitution qui a mis fin à cet état de choses. Le XI^e amendement avait pour résultat de rendre impossible la poursuite engagée par le citoyen d'un Etat contre un autre Etat de l'Union. L'impossibilité d'assigner un Etat étranger devant les tribunaux américains paraît être la conséquence de cette impossibilité d'assigner un Etat de l'Union, autre que le sien².

Partant de cette doctrine, on peut, semble-t-il à première vue, justifier la thèse du Gouvernement des Soviets sous sa forme primitive et absolue. Une différence essentielle les sépare cependant. La thèse que nous venons d'exposer n'entend pas affirmer, comme le

1. Il faut remarquer que l'argumentation de cette thèse comporte des nuances parfois très importantes. On peut citer comme exemple l'opinion de M. Anzilotti, qui dans son article très connu *L'essenzione degli stati Stranieri dalla giurisdizione*, (*Rivista di dr. int. précit.*) explique cette immunité par l'existence d'une coutume internationale en vertu de laquelle les Etats s'accordent à cet égard l'immunité de la juridiction, et il croit pouvoir la trouver : 1° dans la prétention constante des Etats de ne pas se soumettre à la juridiction des autres Etats ; 2° dans la reconnaissance en fait de la légitimité de cette prétention, reconnaissance résultant d'actes et de déclarations.

Cf. G. Gidel, art. cit. dans la *Revue belge*, 1932, p. 38.

2. Remarquons, en terminant l'exposé de cette première théorie, que nous n'entendons pas exposer ici l'analyse complète des arguments invoqués en faveur de cette première thèse de l'immunité absolue. Ces arguments sont trop nombreux et comportent beaucoup trop de nuances et de modalités. Notamment, l'opinion de M. Valéry, (*Manuel de droit international privé*, n° 500, p. 683) soutenue aussi par M. Poulet (*Manuel de droit international belge*, 2^e édit., n° 179), qui justifie la thèse de l'immunité absolue pour cette raison « qu'il y aurait un inconvénient très grave, dit-il, à laisser une instance concernant une puissance étrangère se dérouler devant le juge français. Ne serait-il pas à craindre qu'au cours des plaidoiries, voire même dans la rédaction des jugements vinssent à se glisser des attaques, des critiques, des insinuations, propres à blesser, à tort ou à raison, la susceptibilité du Gouvernement étranger et à provoquer entre lui et la France un différend qui pourrait être fécond en conséquences fâcheuses ».

fait le Gouvernement des Soviets, que l'exercice de l'activité commerciale peut être considéré comme une *fonction souveraine* de l'Etat. La thèse en question peut être expliquée par des raisons d'ordre historique d'abord — influence de l'ancienne doctrine, et, ensuite, par des raisons d'ordre pratique — impossibilité d'établir une distinction nette entre les actes accomplis *jure imperii* et *jure gestionis*.

2^e Thèse. — *Théorie de l'immunité restreinte fondée sur la distinction des actes de puissance publique et des actes de gestion*

La deuxième thèse part, comme nous l'avons déjà signalé, du principe de discrimination de la nature intrinsèque des actes accomplis par l'Etat. Ses partisans affirment que l'immunité de juridiction des Etats étrangers ne se justifie qu'au regard de ceux de leurs actes qui sont la manifestation de l'autorité souveraine ; elle ne peut être invoquée en ce qui concerne ceux auxquels la puissance publique demeure étrangère et que l'application des règles normales de compétence soumet à la juridiction des tribunaux locaux. L'Etat, tant qu'il se livre aux opérations civiles ne peut être considéré, traité, autrement qu'en particulier. Ce serait créer à son profit un privilège intolérable et le mettre au-dessus des lois¹. Cette théorie, disent les auteurs, ne conduit nullement au dédoublement de la personnalité de l'Etat. Elle procède de la constatation d'un fait indéniable que l'Etat peut agir *jure imperii* ou *jure gestionis*.

Comme le dit M. de Lapradelle² « Des actes de l'Etat, les uns sont souverains et les autres non. Le reconnaître, ce n'est pas dédoubler la personnalité de l'Etat. C'est constater qu'il accomplit deux catégories d'actes, les uns en vertu de sa puissance publique, les autres en vertu de sa personnalité qui même non souveraine ne cesse pas d'être publique ».

1. Comme le dit Pasquale Fiore, (t. I, n° 514, p. 452), « l'Etat considéré comme propriétaire de son patrimoine, ayant la capacité juridique de l'administrer et par suite de l'aliéner, de vendre, de contracter des dettes et de faire tous les actes de la vie civile qui sont compatibles avec la nature de la personnalité qui lui appartient comme universitas, ne peut pas être traité autrement que les particuliers dans les rapports de justice qui dérivent des divers actes inhérents à sa capacité. On ne peut pas dire que toutes les fois que l'Etat figure comme acheteur ou vendeur, ou qu'il contracte des obligations, la souveraineté soit en cause puisque les rapports de droit privé et de droit civil ne peuvent pas être confondus avec ceux du droit public et qu'une vente, une dette, un contrat quelconque ne changent pas l'essence juridique par le seul fait que l'Etat y figure comme partie, comme acheteur ou comme vendeur ». *Nouveau droit int. publ.* trad. Antoine.

2. *Revue de dr. int. public*, 1910, p. 787, art. précité.

Observations critiques. — En résumant ces deux thèses que nous avons sommairement exposées, on peut dire que la première thèse part de cette proposition que la question de l'immunité de juridiction des Etats étrangers doit être posée et résolue sur le terrain de la compétence *rationae personae*, étant donné que toute la question est dominée par le problème de personnalité de l'Etat. La deuxième thèse a pour point de départ et pour base la distinction entre les deux catégories d'actes accomplis par l'Etat.

On peut conclure cependant qu'il est extrêmement difficile d'affirmer, après avoir constaté la divergence entre la jurisprudence et la doctrine, qu'il existe actuellement une règle coutumière du droit des gens dans le sens de l'une ou de l'autre thèse. Si on peut affirmer que l'exemption de juridiction était jadis, au XIX^e et même au début du XX^e siècle, une règle de droit, cette règle n'existe plus aujourd'hui¹.

Il est certain que le phénomène du développement de l'activité privée de l'Etat est peu favorable au maintien de la règle de l'immunité absolue de l'Etat. Il est évident que cette situation privilégiée de l'Etat peut conduire à des inconvénients pratiques extrêmement graves et favoriser, dans des conditions anormales, la concurrence de l'Etat étranger sur le terrain des opérations commerciales, notamment au désavantage des particuliers. Cependant, l'adoption universelle de la thèse de l'immunité relative présente aussi, au point de vue juridique, des difficultés considérables, même en mettant de côté le fait que la thèse de l'immunité absolue a son origine quelquefois dans des raisons historiques propres à certains Etats. Elle conduit — impossible de le nier — au dédoublement de la personnalité de l'Etat. Ce qui est grave, et ce qui constitue à notre avis le vice fondamental du second système, c'est qu'il est basé sur la distinction entre les actes de l'Etat accomplis *jure imperii* et *jure gestionis*. Or, la doctrine qui a comme point de départ ce criterium n'est pas assise sur une base juridiquement solide. Il n'existe pas, dans l'état actuel du droit, de criterium universellement admis et sûr entre les actes de puissance publique et les actes privés de l'Etat. Quel est le criterium qui distingue la notion, acte de puissance publique, service gouvernemental et l'acte privé, l'acte de commerce notamment, personne ne peut le dire avec certitude. Ces notions varient avec le territoire. Le même acte peut être ou un acte de commerce ou un acte de puissance publique².

1. V. Bosco, art. dans la *Rivista di dr. int.* 1929.

2. « Dans la plupart des législations, les traits caractéristiques des actes de commerce ne sont pas déterminés d'une façon précise, en vertu de principes

*
* *

Résumant brièvement l'état de la jurisprudence et de la doctrine juridique concernant le problème de l'Etat commerçant, nous avons pu constater que, ni les principes généraux du droit des gens, ni la jurisprudence interne, ne donne de base suffisante et solide, ni pour accepter, ni pour répudier la thèse du Gouvernement des Soviets sur les privilèges des représentations commerciales. Tout ce qu'on peut admettre c'est l'existence d'une règle coutumière, favorable à l'immunité des Etats, règle qui d'ailleurs n'était pas universellement reconnue et qui fut combattue et critiquée surtout depuis le commencement du XX^e siècle, quand le problème de l'immunité juridictionnelle de l'Etat commerçant s'est posé devant les tribunaux des différents pays avec une acuité toute spéciale.

Nous pouvons constater maintenant que le droit positif, droit conventionnel d'une part et droit interne de certains pays, ne donne pas non plus de base solide pour résoudre le problème du statut des représentations commerciales.

Droit international positif.

1. Droit conventionnel

D'abord les *traités de paix de 1919*.

Les traités de paix (art. 281 du traité de Versailles ; art. 233 du traité de Saint-Germain ; art. 216 du traité de Trianon et art. 181 du traité de Neuilly) ont imposé à l'Allemagne, à l'Autriche, à la Hongrie et à la Bulgarie l'obligation de renoncer à l'immunité de juridiction pour les litiges nés à l'occasion d'actes commerciaux. D'après ces dispositions :

rationnels. Quant aux lois commerciales, qui se sont inspirées des conceptions qui sont à la base du droit français, elles *ne distinguent pas entre les actes de commerce et les autres actes auxquels peut se livrer un particulier ou l'Etat*, d'après des conditions absolues de droit et de justice ; ce sont simplement, comme l'a dit M. Lyon-Caen, des actes soustraits du droit commun pour des raisons d'utilité pratique. Dans d'autres pays, le caractère essentiel des actes de commerce est mieux défini. Mais il est bien certain que les *notions légales varient avec les territoires* et que la même entreprise peut être jugée à la fois commerciale et non commerciale dans deux pays avoisinants. Un achat de marchandises pour les revendre, acte éminemment commercial d'après le Code de commerce, peut être considéré comme acte non commercial, partout où le caractère essentiel du commerce est la poursuite d'un bénéfice ». Cf. Slooten, art. *Revue belge*, 1926, p. 472.

« Si le Gouvernement Allemand (Autrichien, Hongrois, Bulgare) « se livre au commerce international, il n'aura, à ce point de vue, « ni ne sera considéré avoir aucun des droits, privilèges et immunités de la souveraineté »..

Ces dispositions des traités de paix ont suscité beaucoup de discussions dans la doctrine quant à leur portée juridique. Certains juristes ont prétendu que cette disposition insérée dans les traités de paix prouvait l'existence, dans le droit des gens, d'une coutume internationale favorable à l'immunité de l'Etat commerçant¹. Certains autres juristes sont, au contraire, d'avis que la clause en question rentre dans le droit commun². Les auteurs allemands considèrent aussi que ces dispositions n'innovent en rien le système existant : il ne s'agit ici que d'une renonciation unilatérale et forcée où « il n'est pas arrivé que chacune des parties contractantes ait eu le loisir de débattre avec toute liberté les clauses qu'on aurait adoptées »³.

Il nous semble extrêmement difficile de tirer, sur la base des dispositions des traités de paix, une conclusion quelconque, de caractère général, concernant l'immunité de l'Etat commerçant. Il faut plutôt voir l'origine de ces dispositions dans le fait que, les Etats contractants se trouvant en présence d'une règle internationale tout à fait incertaine, on a inséré la disposition en question pour les rapports d'un des Etats contractants avec les autres parties, « une règle claire et déterminée, à l'avantage de ces dernières parties pour lesquelles la question n'est pas du tout préjugée par le traité »⁴.

1. V. Niboyet, note Sirey, 1930, p. 49 ; Watkins, *op. cit.*, p. 190. M. Niboyet considère notamment cette disposition comme « l'expression du droit international nouveau ». V. aussi dans ce sens Westlake-Bentwich, *Private international law*, 4^e éd., p. 269.

2. Nolde, *Les traités de commerce*, (Recueil La Haye, 1924, t. II, p. 368) : « J'estime dit le Baron Nolde, qu'en vertu des traités de commerce ordinaire qui gardent le silence sur cette question, l'Etat commerçant ne saurait prétendre à exercer le commerce dans un autre pays autrement que sous le régime auquel est soumis tout autre étranger commerçant ; si l'Etat ne voulait pas s'y conformer il pourrait être privé de droit au commerce. Dans ce sens, la clause des traités de paix rentre dans le droit commun ».

3. Cf. Expression de Diena. Rapport du Comité d'experts pour la codification progressive du droit international, S.D.N. A. 15 1928. V. p. 56.

4. Cf. Diena, *ibid.*

Dans le même sens que Ch. Vischer qui considère qu'on ne saurait se prévaloir en faveur de l'une ou de l'autre thèse de cette disposition : elle a simplement pour but d'empêcher les Etats ennemis de se retrancher derrière un privilège encore admis par la jurisprudence de la plupart des pays, pour se soustraire à l'exécution des engagements que leur imposent les clauses économiques des traités (*Les gouvernements étrangers en justice*, (Revue belge 1923, p. 308).

2. Immunité des navires appartenant à l'Etat.

La question de l'immunité des navires appartenant à l'Etat a été soulevée devant la jurisprudence de différents pays depuis déjà fort longtemps¹. Elle est devenue actuelle après la guerre, au fur et à mesure que les Etats se sont de plus en plus engagés dans le commerce maritime.

Admettant que les navires qui font partie des forces navales de l'Etat étranger devraient jouir des immunités, les milieux commerciaux demandaient au contraire de soumettre les navires commerciaux de l'Etat étranger au régime normal des navires commerciaux et de leur refuser le bénéfice de l'immunité de juridiction. Une série de conférences, consacrées à ce problème eut lieu après la guerre². Enfin, la Convention de Bruxelles, élaborée par la Conférence internationale de 1926, a prévu, d'une manière générale, l'abandon complet de l'immunité en temps de paix par tous les navires de haute mer que les Etats possèdent ou exploitent et qui sont affectés à un service commercial, ainsi que les cargaisons et les passagers transportés sur ces navires n'ayant aucun caractère officiel³.

Quelle peut être l'influence de cette Convention, adoptée à Bruxelles le 10 avril 1926 par les représentants des dix-neuf Etats sur la situation de l'Etat commerçant en droit international ?

Il nous semble que cette influence ne peut pas être bien grande. D'une part la Convention de Bruxelles a un caractère strictement limité, elle ne s'applique qu'aux entreprises maritimes de l'Etat et « elle n'entend nullement ni préjudicier aux activités gouvernementales de l'Etat, ni statuer pour ses exploitations non maritimes ». Mais la Convention de Genève ne peut pas avoir une grande influence sur l'évolution du problème pour cette autre raison qu'elle ne fait pas

1. M. Nair, *Judicial Recognition of States and Governments, and the immunity of Public Ships*, (British Year book of international Law, 1921-1922); G. Gidel, *Traité de droit international public de la mer*, t. I, chap. et son article *navires d'Etat affectés à un service commercial*, *Revue belge*, 1932, p. 34-70 et références très abondantes. Van Slooten : *La convention de Bruxelles sur le statut juridique des navires d'Etat*, (*Revue belge*, 1926, pp. 453-484. V. Aussi Conférence économique Internationale, Genève mai 1927, Documentation sur les immunités des entreprises de l'Etat. Publications de la S.D.N. Quest. com. et finan. 1927-II-32.

2. Ce problème fut soulevé surtout en 1922 à la réunion de la Commission maritime internationale. Il fut examiné par les conférences maritimes internationales de Bruxelles 1922 et 1926), la Conférence Economique de l'Empire britannique (1923), la Commission internationale de droit maritime (Göteborg, 1923 et Gênes 1925).

3. V. le texte de la Convention : Niboyet et Goulé, *Recueil des textes de droit international*, t. II, p. 477 suiv. Documents de la S.D.N. précit, p. 11 et suiv. Sur le caractère et les résultats pratiques de la Conv. v. Gidel, art. cit., pp. 62 et suiv. Slooten, art. cit.

partie, même dans le domaine limité, du droit international *positif*. Cette convention n'est pas encore en vigueur. Quoique signée par plusieurs représentants des Etats, elle ne le fut que sous réserve de l'approbation de leurs Gouvernements et cette approbation fait jusqu'à présent défaut¹. A l'heure actuelle, le seul intérêt de ce document consiste dans le fait qu'il indique certaines tendances qui pourront se transformer un jour en actes positifs du droit des gens².

Tels sont les seuls actes de caractère international qui concernent le problème de l'immunité de l'Etat commerçant. Leur examen démontre qu'au moment où le problème du statut juridique de la représentation commerciale s'est posé devant les Etats, il n'existait aucun acte positif de caractère international qui pût utilement donner une indication sur les tendances du droit international positif dans le domaine de l'immunité de l'Etat commerçant.

3. *Travaux de la Société des Nations.*

On peut trouver la confirmation de l'incertitude qui règne dans le domaine qui nous occupe dans les travaux de la Société des Nations.

Le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international a exprimé l'avis que le problème de la compétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers, malgré l'incertitude qui règne dans la pratique des différents Etats, paraît déjà avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international ». Un sous-comité a été constitué en 1927, qui a reçu pour mission « d'étudier s'il est possible d'établir, par voie de convention, des règles internationales concernant la compétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers, et spécialement à l'égard des Etats se livrant à des actes de commerce ». Le sous-comité a présenté un rapport³ dont la conclusion confirme encore une fois l'impression d'incertitude qui règne dans ce domaine. Constatant que « certains efforts ont été faits par des jurisconsultes et des magistrats pour

1. En France, un projet de loi autorisant la ratification a été déposé à la Chambre le 12 novembre 1931, n° 5582, mais n'est pas encore voté (Cf. *Rev. Critique de Droit int.* 1934, p. 194).

2. On peut d'ailleurs indiquer dans le même sens un document de caractère plus positif qui part du même principe que ceux de la Convention de Bruxelles. C'est une note de l'ambassadeur des Etats-Unis à Londres au Gouvernement Britannique (V. le texte dans la *Revue du droit maritime comparé*, t. II, p. 724).

3. Rapporteur : M. Matsuda, membres : MM. Diena et Vischer ; v. le texte du rapport dans les travaux du Comité d'experts pour la codification progressive du droit international. v. Deuxième rapport au Conseil de la S.D.N. sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international ». Questionnaire NN 8 à 11 ; A. 15 1928 V. (C.P.D.J.117).

édifier une nouvelle théorie juridique dans le but de donner une solution considérée plus rationnelle à ces difficultés croissant de jour en jour » le rapport aboutit cependant à cette conclusion « qu'il est difficile de tirer de cette tendance une conclusion exacte et précise pouvant servir de base à un arrangement uniforme à conclure entre les Puissances »¹.

1. Il faut enfin rappeler, d'autre part, que l'Institut de Droit international, dans sa session de Hambourg en 1891, vota sur le rapport de Bar un certain nombre de résolutions et adopta un projet de règlement sur la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats. Aux termes de ce projet, ne sont irrecevables que les « actions intentées pour les actes de souveraineté ou découlant d'un contrat du demandeur en tant que fonctionnaire de l'Etat, ainsi que celles concernant les dettes de l'Etat étranger contractées par souscription publique. Parmi les actions que l'Institut déclarait recevables figurent les « actions qui se rapportent à un établissement commercial ou industriel ou à un chemin de fer, exploité par l'Etat étranger sur le territoire ; les actions en dommages-intérêts nées d'un délit ou d'un quasi-délit commis sur le territoire ».

On voit que l'Institut est favorable à la deuxième thèse que nous venons d'exposer. Cette tendance a été confirmée d'ailleurs tout récemment pendant la session de Stockholm (1928).

L'art. 44 du Règlement sur le régime des navires de mer et de leurs équipages dans les ports étrangers en temps de paix, adopté par l'Institut de droit international au cours de sa XXXV^e Session (Stockholm) sur le rapport de M. Gidel et avec l'amendement de M. J. Basdevant (V. la discussion annuelle de l'Institut, t. XXXIV, pp. 588 et suiv. et le texte du règlement pp. 736 et suiv.) stipule : « Sous réserve des dispositions des lois nationales de l'Etat de séjour et des Conventions internationales existantes ou à intervenir, les bâtiments, propriété d'Etat ou loués ou affrétés en totalité ou réquisitionnés par l'Etat et effectuant un service commercial, sont soumis, dans les ports étrangers, à un régime juridique identique à celui des bâtiments de propriété privée, effectuant un service commercial et non gouvernemental ». Les bâtiments, propriété d'Etat effectuant un service commercial peuvent être saisis, arrêtés ou détenus à raison des dettes de l'Etat se rattachant à ce service.

La discussion qui fut instituée au cours de l'adoption du projet de l'art. 44 montre bien que d'après l'avis de plusieurs membres de l'Institut « la tendance moderne du droit international privé est vers la suppression de toute immunité pour l'Etat commerçant ». (V. l'avis de M. le Baron Nolde, Procès-verbal, Annuaire p. 589).

Parmi d'autres tentatives de résoudre, sur le plan international, le problème de l'immunité de l'Etat commerçant, il faut signaler les dispositions du Code de droit international privé (Code Bustamante) adopté par la sixième conférence internationale américaine, réunie à la Havane, le 16 janvier 1928. Précisant dans les art. 333, 336 les règles concernant la compétence des tribunaux à l'égard des Etats étrangers, le Code déclare, d'une part, que les juges et tribunaux de chaque Etat seront incompétents pour connaître des affaires civiles et commerciales dans lesquelles seraient partie défenderesse les autres Etats... en cas d'exercice d'action personnelle, sauf le cas de soumission expresse ou de demande reconventionnelle (art. 333).

Le Code admet, d'autre part, la compétence des tribunaux pour connaître des affaires où sont exercées les actions réelles ou mixtes, lorsque l'Etat contractant a agi comme personne privée » (art. 335).

Ces dispositions traduisent bien les hésitations du Code quant à la solution du problème. Leur portée pratique n'est pas considérable. On sait que ce Code quoique ratifié par plusieurs pays de l'Amérique du Sud (V. conférences pana-

Droit interne

Analysant plusieurs actes de caractère international qui avaient pour but de régler le problème de l'immunité de juridiction de l'Etat commerçant, nous avons pu constater que toutes ces tentatives n'ont pas abouti à donner une solution nette et définitive du problème qui nous occupe. Bien au contraire. Certains de ces actes n'ont fait que traduire d'une manière saisissante quelquefois la confusion et l'incertitude qui règnent dans ce domaine.

Peut-on trouver des indications plus nettes et plus concluantes dans le domaine du droit interne de certains pays ?

L'examen des dispositions du droit interne nous amènera à la même constatation : il est vain de chercher dans le droit positif interne des solutions précises et nettes du problème qui nous occupe.

Le rôle que peuvent jouer les dispositions du droit interne pour la solution du problème de l'immunité sur le plan international ne peut être que très limité. Ces dispositions, à supposer qu'elles soient nombreuses et tranchent le problème dans le même sens, ne peuvent exercer qu'une influence indirecte sur la solution internationale du problème.

D'autre part, les dispositions de droit interne qui ont pour objet de régler la question de l'immunité des Etats étrangers sont très rares (v. *infra* p. 279)¹.

II. PROBLEME DE L'EXECUTION FORCEEE

Il nous reste pour en finir avec le problème de l'immunité de juridiction de l'Etat, à examiner très brièvement si un jugement rendu conformément à la *lex fori* par un tribunal compétent d'après le droit des gens est susceptible d'exécution et de mesures conservatoires. Une fois qu'un Etat est condamné, l'exécution forcée est-elle possible contre lui ? Peut-on obtenir contre lui des mesures conservatoires. Peut-on dire que le fait pour l'Etat d'accepter la compétence des tribunaux étrangers implique la faculté pour le demandeur de recourir à une saisie arrêt ou à une saisie exécution ?

En effet, à supposer même que la compétence soit admise, le problème de la possibilité d'exécution reste encore entier. Autre chose

méricaines et Code Bustamonte, Répertoire de droit int. t. IV) n'a pas encore une très grande importance pratique, même dans les rapports des Etats signataires (v. le texte du Code de droit int. privé adopté à La Havane le 20 février 1928, *R.D.I.P.* 1928 p. 545 suiv.).

1. V. R. Provinciali *op. cit.*, n° 17.

est de juger et de condamner ; autre chose d'exécuter un Etat. Les deux problèmes doivent être traités séparément.

Ce problème mérite une étude très attentive. L'attitude des différents Etats dans le domaine de l'exécution des jugements et des mesures conservatoires à l'égard des biens appartenant à l'U.R.S.S., a joué un rôle considérable dans le développement des rapports commerciaux de l'U.R.S.S., avec des Etats capitalistes. C'est avec la plus grande rigueur que le Gouvernement des Soviets a toujours réagi contre les mesures d'exécution forcée et les mesures conservatoires sur les biens lui appartenant.

Le fait pour un tribunal étranger d'approuver une thèse contraire, d'admettre la possibilité d'exécution sur les biens de l'Etat soviétique, de pratiquer contre la représentation commerciale une saisie arrêt, cela signifierait, pour le gouvernement et les représentants officiels de la doctrine soviétique, la « non-reconnaissance judiciaire » du Gouvernement des Soviets.

Au premier abord, le principe d'insaisissabilité des biens de l'Etat présente moins de difficultés que le principe d'immunité juridictionnelle en général. Le principe paraît même être admis par le droit des gens. Beaucoup d'auteurs qui, sur le terrain de l'immunité juridictionnelle en général ne sont pas partisans d'une immunité absolue, sur le terrain d'exécution des jugements rendus contre l'Etat étranger et des mesures conservatoires, sont au contraire les partisans de l'insaisissabilité des biens de l'Etat.

Plusieurs motifs ont été invoqués pour justifier le principe d'insaisissabilité des biens d'un Etat étranger. Saisir les biens d'un Etat étranger, c'est violer les principes du droit des gens ; cela signifie porter atteinte à son indépendance et à sa souveraineté. C'est une mesure discourttoise à l'égard de l'Etat étranger, contraire à la *comitas gentium*. C'est aussi une mesure dangereuse pouvant nuire au crédit de l'Etat étranger, compromettre le crédit d'un Etat débiteur. Par cela même, les mesures de ce genre sont susceptibles de provoquer des complications diplomatiques et d'engendrer, par voie de conséquence, des troubles dans les relations réciproques des Etats.

Même si on partait du principe de distinction entre l'Etat—pouvoir public, et l'Etat—personne civile, le principe de saisissabilité ne pourrait être justifié : il est très difficile de faire une distinction entre les biens appartenant à l'Etat en ces deux qualités.

Bref, comme le disait M. Weiss¹ « l'insaisissabilité des deniers d'un Etat est une règle nécessaire pour qu'il puisse s'acquitter de sa mission ».

1. Cf. A. Weiss *Consultation dans le Recueil de Dynovsky* p. 361(4) (v. *infra* p. 279 note 1).

On peut constater que la majorité de la doctrine et de la jurisprudence des différents pays s'est prononcée en faveur de la thèse d'insaisissabilité des biens de l'Etat étranger consacrant par ce fait le principe de la dissociation entre la décision judiciaire et son exécution¹.

Il faut noter, d'autre part, que dans certains pays, le principe d'insaisissabilité des biens de l'Etat étranger résulte de la législation interne.

On peut indiquer en ce sens, d'abord l'arrêté du Conseil Fédéral Suisse, du 12 juillet 1926² qui abroge l'arrêté du même Conseil en date du 12 juillet 1918³ et qui pose le principe de l'immunité juridictionnelle de l'Etat étranger.

On trouve une disposition très intéressante dans le droit italien. Conformément à un décret-loi en date du 20 août 1925⁴ :

« Il ne peut être procédé, sans une autorisation du Ministre de la Justice, au séquestre, ainsi qu'à la saisie, à la vente et, en général, aux actes d'exécution sur les biens meubles et immeubles, saisies, créances, titres, valeurs, et toutes autres choses appartenant à un Etat étranger ».

Le décret précise cependant que cette disposition ne s'applique qu'à condition de réciprocité.

1. Ce problème a été étudié avec un grand soin en 1910 à l'occasion d'une affaire retentissante jugée par le tribunal des Conflits de Prusse. Dans cette affaire (affaire Hellfeld) il s'agissait de la saisie des fonds de l'Etat russe à Berlin, pratiquée par suite de la demande d'un capitaine allemand en retraite, Hellfeld, et surgie à l'occasion de fournitures de munitions et de vivres au Gouvernement Russe à l'époque de la guerre russo-japonaise. Le tribunal des Conflits de Prusse, par sa décision en date du 25 juin 1910 (v. le texte de la décision S., 1912-IV-1 et note A. de Lapradelle) a annulé l'ordonnance du juge de Paix autorisant la saisie. D'après cette décision, « ne saurait être validée la saisie-arrêt, pratiquée sur les fonds déposés par un Etat étranger dans une banque allemande, le titre du créancier saisissant fut-il un jugement passé en force de chose jugée, rendu par les tribunaux allemands contre l'Etat étranger, qui a accepté leur compétence, mais ne s'est pas soumis à l'exécution forcée ».

Cette affaire a provoqué une littérature abondante. V. surtout le Recueil des consultations obtenues par le Gouvernement Russe des jurisconsultes de plusieurs pays : Meili, Laband, Hatchek, Brie, Triepel, Kohler, Weiss et autres, et réunies par M. Dynovsky *Unzulässigkeit einer Zwangsvollstreckung gegen ausländischen Staaten*, Berlin 1910. Ces jurisconsultes se sont prononcés contre la possibilité d'exécution forcée de l'Etat. V. aussi A. de Lapradelle, note précitée S., 1910-IV, p. 1 et même auteur : *La saisie des fonds russes à Berlin R.D.I.P.*, 1910, pp. 75 et suiv. p. 779 et suiv.

2. *Recueil off.*, 1926, p. 3050. V. Provinciali, *op. cit.*, n° 17, p. 32.

3. V. le texte Clunet, 1918, p. 1474.

4. Décret loi royal du 30 août 1925, n° 2621, relatif aux actes d'exécution sur les biens d'Etat étrangers dans le royaume (*Gaz. Uff.*, 25 septembre 1925, p. 3698), (traduction de la *Revue de droit maritime comparé*, janvier, juin 1926, p. 441). V. *Revue D.I.P.*, 1927, p. 164.

Il faut indiquer que ce principe d'insaisissabilité des biens de l'Etat étranger a été récemment résolu par le législateur soviétique. Conformément à l'ordonnance du T.S.Y.K., de l'U.R.S.S., en date du 14 juin 1929¹, il ne peut être procédé à la saisie et aux actes d'exécution en général sur les biens appartenant à l'Etat étranger qu'avec une autorisation préalable du Conseil des Commissaires du Peuple. Cette disposition ne s'applique qu'aux Etats qui accordent le traitement réciproque. Ici, on le voit, la solution est conforme à celle adoptée par la législation italienne et semble d'ailleurs être influencée par elle.

A envisager le problème de plus près, on arrive cependant à cette constatation que la thèse d'insaisissabilité des biens de l'Etat et de l'impossibilité d'exécution forcée, aussi dominante qu'elle soit encore actuellement dans la doctrine et dans la jurisprudence, n'est pas aussi universellement admise que le croient les juristes soviétiques.

Ce qui mérite d'être constaté c'est que la thèse contraire a été soutenue déjà par Bynkershoek². On peut apercevoir certaines hésitations à ce sujet dans la doctrine et dans la jurisprudence, qui reflètent une certaine tendance contre la thèse dominante.

Et il n'y a pas de doute que la transformation de l'Etat moderne et l'accroissement de son rôle économique sont des faits de nature à favoriser cette tendance qui s'est déjà manifestée contre l'insaisissabilité absolue et la thèse d'impossibilité d'exécution privée de l'Etat. Le problème reste néanmoins très complexe et la solution beaucoup moins absolue que cela ne le paraît aux auteurs soviétiques.

III. IMMUNITÉ FISCALE

Il est certain, nous l'avons déjà précisé, que pour le Gouvernement des Soviets le principe de l'immunité fiscale fait partie des privilèges qui doivent appartenir aux représentations commerciales. Inutile

1. Sob. Zak, 1929, art. 345. V. l'article de Pereterski dans *Voprocy vniechney*, Torgovli, 1931, n° 3.

2. Il n'y a rien, dit Bynkershoek, qui empêche qu'on ne saisisse les effets des puissances étrangères et qu'on n'exerce sa juridiction sur ces sortes de biens. Les Etats généraux le déclaraient eux-mêmes en 1628 car l'électeur de Brandebourg n'avait pas satisfait un créancier qui avait porté plainte devant eux; ils ordonnèrent au mois de décembre de la même année, que le créancier pouvait faire saisir les biens de l'électeur dans le ressort du Conseil de Brabant et dans celui des Flandres (Bynkershoek, de *Foro legatorum* c. 4). V. à ce sujet la discussion approfondie de M. A. de Lapradelle note précitée et références par. 4 v. aussi B. Trachtenberg, art. précité dans la *R.D.I.P.* 1929, p. 770 et références. V. aussi *Répertoire de droit intern. v. saisie*, n° 22 et suiv.

d'ajouter que la prétention du Gouvernement des Soviets n'a pas pu être réalisée dans la pratique. Tandis que pour le Gouvernement des Soviets, la représentation commerciale était un organe de l'Etat exerçant les fonctions publiques, les Etats étrangers envisageaient le problème sous un tout autre aspect : pour eux, la représentation commerciale paraissait avec raison une espèce de comptoir exerçant des opérations purement commerciales. Il n'y avait aucune raison d'admettre l'exemption d'impôts de la représentation commerciale qui réalise des bénéfices considérables sur ses opérations commerciales et dont le chiffre atteignait quelquefois plusieurs milliards de francs en une seule année.

D'ailleurs cette opposition des Etats à accorder l'immunité fiscale aux représentations commerciales était conforme à la tendance générale qui s'est manifestée aussi bien pendant la conférence économique de 1927¹ que pendant la conférence économique de l'Empire Britannique de 1932².

*
* *

Résumons brièvement nos constatations.

Il résulte de l'analyse que nous venons de faire une conclusion très nette : *ni le droit international positif, ni la législation interne, ni la jurisprudence et la doctrine juridique ne donnaient de solution précise et ferme sur le problème du statut des représentations commerciales soviétiques à l'étranger*. Les théories qui ont surgi à l'occasion de l'activité de l'Etat commerçant ne pouvaient pas donner le criterium définitif et stable pour la solution du problème de l'immunité d'un Etat commerçant en général et de la représentation commerciale soviétique en particulier.

1. V. Déclaration du Président de la délégation, M. Khinchuk à la séance du 21 mai 1927. V. rapport et actes de la Conférence économique internationale volume 1, p. 152. Documents de la S.D.N. C. 356 M, 129 1927-II.

2. Cette conférence a adopté une résolution conforme à la proposition formulée par la commission préparatoire britannique, présidée par Lord Colwin. Conformément à cette résolution : « Tout gouvernement faisant partie de l'Empire, pour autant qu'il se livre à des opérations commerciales, devra être assujetti aux impôts de toute autre partie de l'Empire dans lequel il pourrait soit posséder des biens pour les besoins du commerce, soit réaliser des bénéfices commerciaux ; l'obligation du gouvernement du Royaume-Uni ou de tout gouvernement d'un dominion pour autant qu'il se livre aux opérations commerciales, devra recevoir la même étendue que l'obligation d'une société commerciale privée dans les circonstances analogues ».

V. documentation de la S.D.N. (Conférence économique de 1927) Genève, 1927 Doc. C.E.T. t. XXXIII.

Section III

STATUT JURIDIQUE DES ORGANES SOVIETIQUES DU COMMERCE EXTERIEUR DANS UN PAYS QUI N'A PAS DE TRAITE DE COMMERCE AVEC L'U.R.S.S.

JURISPRUDENCE FRANÇAISE

Pour se rendre compte des difficultés pratiques qui ont surgi à l'occasion du statut juridique de la représentation commerciale dans le cas où cette question n'avait pas été réglée par le traité, il suffit de procéder à l'analyse de ce problème tel qu'il s'est posé en France avant le début de 1934.

Au moment où ce problème s'est posé devant la jurisprudence française, la position de la jurisprudence à l'égard du problème de l'immunité de l'Etat était particulièrement nette. Inaugurée par un jugement du Tribunal civil de la Seine du 7 janvier 1825, confirmée par un arrêt de la Cour de Paris rendu le 14 avril 1828, elle fut définitivement fixée en 1849¹, par l'arrêt de cassation rendu dans l'affaire du Gouvernement Espagnol contre Lambère. La Cour suprême pose le principe qu'aucun Etat ne peut contraindre un autre Etat à comparaître devant ses tribunaux.

« Attendu que l'indépendance réciproque des Etats est l'un des principes les plus universellement reconnus du droit des gens.
« Que de ce principe il résulte qu'un gouvernement ne peut être soumis, pour les engagements qu'il contracte, à la juridiction d'un Etat étranger;
« Qu'en effet, le droit de juridiction qui appartient à chaque gouvernement pour juger les différends nés à l'occasion des actes émanés de lui, est un droit inhérent à son autorité souveraine,
« qu'un autre gouvernement ne saurait s'attribuer, sans s'exposer à altérer leurs rapports respectifs ».

Toutes les décisions ultérieures de la jurisprudence française ne firent que confirmer la position prise par la Cour suprême en 1849².

1. 24 janvier 1849, D.P. 49-1 et la note; S., 1849-1-81 et la note de Deville-neuve.

2. Paris, 13 avril 1867, D.P., 67-2-49 et la note; Paris 23 août 1870, D.P., 71-2-10; Paris, 15 mars 1872, D.P., 73-2-24.

V. l'aperçu de la jurisprudence d'avant-guerre de 1914 sous la note de M. G. Gidel sous Paris 30 avril 1912 (D.P., 1913-2-4) et la note de M. de Lapradelle (S., 1912-4-1, précit.).

La jurisprudence ne faisait aucune distinction entre les actes accomplis *jure imperii* et ceux accomplis *jure gestionis*.

La situation de la jurisprudence française au moment où elle avait dû juger des procès où le statut de l'U.R.S.S. Etat commerçant était mis en cause, était assez embarrassante.

Le traité de commerce entre l'U.R.S.S. et la France n'existait pas. Le pouvoir exécutif évitait de prendre une attitude très nette à l'égard des prétentions du Gouvernement des Soviets concernant l'immunité de la représentation commerciale. On peut même dire plus : le Ministère des Affaires Etrangères, paraissait être très peu favorable à la thèse de l'immunité juridictionnelle de la représentation commerciale¹, et sa thèse était en désaccord avec le point de vue des représentants officiels de l'U.R.S.S.².

1. Pour s'en convaincre, il suffit de citer une lettre du Secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères, M. Berthelot, à M. Néron, sénateur, président de « France-Export », lettre versée aux débats pendant le procès « France-Export ». Nous citons cette lettre d'après le sténogramme, sa teneur n'étant pas contestée par l'adversaire. En voici le texte :

« 28 juillet 1926. M. le Sénateur,

« Par une lettre en date du 23 de ce mois, vous avez bien voulu me demander
« si la représentation commerciale russe bénéficie en France du privilège de
« l'extra-territorialité. J'ai l'honneur de vous faire savoir que cette question
« est du ressort de la Conférence franco-soviétique actuellement réunie à Pa-
« ris et qu'elle ne pourra être définitivement tranchée que par elle. Néanmoins,
« mon département a adopté pour doctrine, à titre provisoire, que cet orga-
« nisme doit être traité de la même façon que les commerçants étrangers rési-
« dant en France et qu'il ne saurait jouir d'aucun privilège sous prétexte qu'il
« est l'émanation de l'Etat soviétique. J'ajoute que le chef de la délégation
« commerciale soviétique et deux de ses adjoints sont considérés comme faisant
« partie du personnel diplomatique de l'Ambassade des Soviets à Paris et qu'ils
« bénéficient de ce fait de l'immunité diplomatique...

2. La thèse du Gouvernement des Soviets sur la question la plus pratique, concernant la responsabilité de la représentation commerciale dans les opérations des organes du commerce extérieur soviétique, fut exposée dans une note spéciale insérée au *Journal Officiel*, dont le texte suit :

Ministère du Commerce et de l'Industrie. Avis aux importateurs et aux exportateurs — U.R.S.S. Relations des commerçants français avec des organisations soviétiques. Des maisons françaises vendant et achetant aux Soviets posent fréquemment la question de savoir dans quelle mesure la représentation commerciale soviétique en France garantit les engagements financiers des organismes soviétiques effectuant des opérations commerciales en France et dont cette représentation contrôle l'activité.

L'Ambassade de l'U.R.S.S. consultée officiellement, a répondu que les organismes économiques de l'U.R.S.S., autres que la représentation commerciale, n'engagent la responsabilité financière de cette représentation que dans le cas d'une garantie explicitement donnée, ou d'une responsabilité solidaire explicitement acceptée par elle, pour telle ou telle transaction commerciale déterminée, conclue par un de ces organismes. Cette responsabilité ne s'étend donc, d'une façon générale, à aucune catégorie d'organismes économiques déterminés d'avance. (*Journ. Off.* 28 décembre 1928, p. 13490).

1. Affaire France-Export¹

Toute la jurisprudence française fut influencée dans la matière de la condition juridique de la représentation commerciale par un arrêt rendu deux ans après la reconnaissance *de jure* par la France du Gouvernement de l'U.R.S.S. Il est curieux d'ailleurs de signaler que cette décision fondamentale fut rendue par la Cour, statuant en matière de référé où elle n'avait pas à connaître le fond même du procès.

Il s'agit en l'espèce de la *Société Gostorg et U.R.S.S. c/ l'Association France-Export*.

Les faits. — Quelques mois après la reconnaissance *de jure* par la France du Gouvernement des Soviets, le Commissariat pour le commerce extérieur a donné à l'Association française France-Export son autorisation pour organiser à Moscou, par l'entremise et sous le nom de Gostorg, une exposition d'échantillons de produits français. L'Association a signé un contrat avec le Gostorg qui a fixé les conditions de l'organisation de l'exposition, sauf à s'entendre ensuite pour les questions de détail. Les représentants de l'Association France-Export engagèrent certains frais pour l'organisation de cette exposition et louèrent même par l'entremise de Gostorg des terrains à Moscou. Des difficultés s'étant produites entre les parties, l'Association France-Export se trouva finalement, en juin 1926, en présence d'un refus formel de la représentation commerciale et du Gostorg de faire délivrer des licences d'importation pour les marchandises des maisons françaises qui avaient adhéré à cette exposition. Sur le refus de la représentation commerciale de délivrer les licences « faute d'accord », l'Association France-Export présenta une requête à fin de saisie-arrêt pour sûreté et conservation de sa créance. Le 30 juin 1926, le président du Tribunal civil de la Seine autorisa l'Association France-Export à pratiquer sur la Société Gostorg et sur la représentation commerciale diverses saisies-arrêts ; le Gostorg et l'U.R.S.S., portèrent devant le juge des référés, une demande tendant à obtenir la mainlevée de la saisie-arrêt. Cependant, celle-ci fut maintenue par l'ordonnance du Président du Tribunal civil de la Seine. C'est jugeant sur l'appel de cette ordonnance que la Cour de Paris rendit son arrêt.

Se basant sur le fait du monopole du commerce extérieur qui s'exerce en U.R.S.S., sous l'autorité du Commissariat pour le commerce extérieur et par l'intermédiaire des représentations commer-

1. Cour de Paris, (1^{er} Ch.) 19-11-1926 ; Clunet, 1927 p. 406 note *J.P.* ; *R.D.I.P.* 1927, p. 251, *Gaz. Trib.* 13-1-1927.

ciales, l'U.R.S.S.S., demanda la mise hors de cause de la représentation commerciale.

L'U.R.S.S., invoquait, le fait que les représentations commerciales sont rattachées aux représentations diplomatiques et elle conclut :

« Que les saisies-arrêts faites contre sa représentation commerciale à Paris ont été, en réalité, pratiquées contre elle-même, c'est-à-dire contre un Etat souverain à l'occasion d'un acte de sa personne publique ».

« La Cour n'accepta pas cette thèse. Elle constata d'abord :

« que la situation juridique de la représentation commerciale en France de l'U.R.S.S. n'est pas encore nettement définie et que la question est soumise aux délibérations de la Conférence franco-soviétique qui est actuellement réunie à Paris ».

Enfin, la Cour conclut, et c'est la partie essentielle de l'arrêt :

« que jusqu'à ce qu'il ait été décidé autrement par un accord diplomatique, les *manifestations d'une activité commerciale qui s'exerce dans tous les domaines ne peuvent apparaître que comme des actes de commerce auxquels le principe de la souveraineté des Etats demeure complètement étranger* ».

L'examen de cet arrêt nous montre, par conséquent, que la Cour de Paris se garde bien de se prononcer *définitivement* sur le caractère de l'activité de l'U.R.S.S., Etat-commerçant en France. Pour elle cette question doit être réglée par le droit conventionnel. En attendant elle refuse cependant d'admettre le point de vue de l'U.R.S.S., que l'exercice du commerce extérieur relève de la souveraineté de l'U.R.S.S. Tant que la thèse contraire n'est pas consacrée par une clause de traité, les actes de commerce extérieur ne sont pas pour la Cour de Paris des actes de caractère étatique.

Le rejet de la thèse du Gouvernement des Soviets sur la nature juridique de la représentation commerciale fut entièrement consacré en 1929 par la Cour de cassation. L'arrêt de la Chambre des requêtes ¹ en date du 19 février 1929 rendu sur le pourvoi de la représentation commerciale contre l'arrêt de la Cour d'appel.

Cet arrêt de la Chambre des requêtes est très court :

« Attendu, dit la Cour, que l'arrêt constate que cette représentation commerciale manifeste son activité commerciale dans tous les domaines ;

1. S., 1930-1-49 et note de J.P. Niboyet ; D.P., 1929-1-74 et note Savatier, D.H., 1929, p. 161 ; Clunet, 1929, p. 1042 ; *Revue D.J.P.*, 1929, p. 266.

« Que ces manifestations ne peuvent apparaître que comme des
« actes de commerce auxquels le principe de la souveraineté des
« Etats demeure complètement étranger.

« Que cette appréciation de la situation juridique de la partie
« saisie justifie le maintien de la saisie-arrêt... ».

Tels sont les motifs invoqués par la Cour suprême pour justifier le rejet du pourvoi¹.

Si on compare les deux arrêts, on voit qu'il existe des différences entre les deux thèses. D'abord, pour la Cour de Paris les actes du commerce pourraient être bien les actes d'Etat si le caractère étatique est consacré par le traité. Son attitude n'est que *temporaire*, en attendant que le statut de la représentation commerciale soit réglé par le traité. Toute autre est l'attitude de la Cour de cassation. L'énonciation du principe que les actes commerciaux de la représentation commerciale ne peuvent paraître que comme des actes de commerce auxquels « demeure étranger le principe de souveraineté des Etats » n'a ici nullement une valeur de constatation *temporaire, provisoire*. C'est l'énonciation d'un principe, indépendamment du fait de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets ou de la conclusion du traité avec ce gouvernement.

2. *L'inscription au registre du Commerce de la représentation commerciale en France*²

Quelques mois après l'arrêt rendu par la Cour de Paris dans l'affaire France-Export, le Tribunal de commerce de la Seine a fait une application logique du principe posé par la Cour « que les manifestations d'une activité commerciale que la représentation commerciale exerce dans tous les domaines ne peuvent apparaître que comme des actes de commerce ». La représentation commerciale fut invitée officiellement à demander au Greffe du Tribunal de commerce de la Seine, sur réquisitoire du juge délégué au contrôle, de se faire inscrire au registre, conformément aux dispositions de la loi du 18 mars 1919. La représentation commerciale opposa un refus formel, se basant d'abord sur ce que ses dirigeants sont couverts par l'immunité diplomatique, en invoquant le fait de monopolisation du commerce par l'Etat et en prétextant que « la [représentation commerciale est elle-même rattachée aux représentations diplomatiques ou ambassades que l'U.R.S.S., entretient dans les pays avec lesquels elle a repris les relations officielles. La représentation

1. La Cour a rejeté aussi le deuxième moyen invoqué par la représentation commerciale tiré de l'interprétation erronée par la Cour de Paris de la loi russe.

2. *Gaz. Pal.*, 1927-1-359.

commerciale prétendait enfin que les poursuites à fin de la contraindre à se faire inscrire au registre du commerce « seraient, en fait, dirigées contre un Etat souverain à l'occasion de sa puissance publique ».

Le Tribunal de Commerce de la Seine, par un jugement en date du 13 janvier 1927, rejeta ces prétentions de la représentation commerciale. Partant du principe posé par la Cour dans l'affaire de France-Export, le Tribunal de commerce considéra que la situation de la représentation commerciale devait être assimilée à celle du commerçant ou d'une firme commerciale ordinaire. Le tribunal constate d'abord que les dispositions légales sur l'inscription au registre du commerce s'appliquent en France « à tous ceux qui exercent les actes de commerce et en font leur profession habituelle et que le terme d'« acte de commerce » doit être compris dans le sens des art. 632 et 633 du Code de commerce, que le terme « commerçant » doit être pris, conformément à l'intention du législateur dans son sens le plus large et qu'enfin l'immatriculation au registre du commerce est obligatoire même pour les commerçants étrangers ayant un établissement principal, une succursale ou une agence en France.

« Attendu que la représentation commerciale en France reconnaît « elle-même accomplir des actes répétés de commerce » ; que ses « fréquentes demandes placées à notre barre corroborent des affirmations à ce sujet,

« Attendu, enfin, qu'en admettant même *a priori* que la représentation commerciale en France de l'U.R.S.S., ne puisse point « fournir les déclarations prévues par la loi, il n'est pas moins patent « qu'il lui appartient de s'y soumettre dans les limites mêmes de « sa possibilité,

« Pour ces motifs, le tribunal condamne la représentation commerciale à l'amende et ordonne son inscription au registre du « commerce. »

La jurisprudence et le statut des organes soviétiques en France (Suite)

Problème de la responsabilité de la représentation commerciale

La tendance de la jurisprudence française à étendre la responsabilité de la représentation commerciale est certaine.

Dans l'espèce *Kahn c/ la représentation commerciale et les magasins universels de la R.S.F.S.R.*¹, le président du Tribunal de la Seine, statuant en référé, autorise le demandeur à pratiquer des saisies-arrêts, tant au préjudice de la représentation commerciale que des

1. Clunet, 1931, p. 412.

Magasins Universels, pour sûreté d'une créance de Kahn contre les Magasins Universels, de la R.S.F.S.R., La représentation commerciale affirme que Kahn n'a aucune espèce de créance contre elle.

« Attendu — affirme le Président du Tribunal — que pour justifier « sa demande, la représentation commerciale de l'U.R.S.S., en « France prétend que Kahn n'a aucune espèce de créance contre elle. « Mais attendu que la représentation commerciale de l'U.R.S.S. « en France représente obligatoirement *aux termes de la législation « soviétique les sujets et les Sociétés russes qui font du commerce à « l'étranger.* »

La dernière affirmation du Président est certainement inexacte. La thèse que la représentation commerciale représente les sujets et les Sociétés russes qui font du commerce à l'étranger ne peut être justifiée par aucune disposition de la législation soviétique.

Ce lien étroit entre la représentation commerciale et les organisations soviétiques apparaissait pour la justice française d'une façon particulièrement nette dans l'espèce *représentation commerciale de l'U.R.S.S. c/ Société anonyme des Entreprises Geré et Banque commerciale pour l'Europe du Nord*¹.

Il s'agissait dans cette affaire de la demande d'une Société anonyme « Entreprise Geré », créancière de la Société russe Rudmetalltorg qui avait vendu par l'entremise de la représentation commerciale des plaques de blindage.

Par arrêt de la Cour d'appel de Paris, en date du 22 novembre 1929, la Société Rudmetalltorg, aux torts de laquelle la résiliation de ce marché a été prononcée, est condamnée à payer des dommages-intérêts à la Société Geré. La Société assigne pour sûreté de sa créance non seulement la Société Rudmetalltorg, mais aussi la représentation commerciale. Pour justifier sa prétention à l'égard de la représentation commerciale le demandeur se base sur le fait que le marché dont il s'agit a été passé directement par la représentation commerciale.

La représentation commerciale de l'U.R.S.S., tout en reconnaissant qu'elle était intervenue activement, soutenait qu'elle n'était intervenue dans le marché dont il s'agissait que comme mandataire ne s'obligeant pas personnellement et ne pouvant, par suite, être tenue par l'effet d'une saisie-arrêt, de payer les dettes de son mandant. Tel n'était cependant pas l'avis du Président du Tribunal, qui, statuant en référé, constate dans son ordonnance que « la représentation commerciale menait l'affaire directement, comme peut

1 Clunet, 1931, p. 413. *Recueil Gaz. des Trib.* 1930-II-214.

le faire un commerçant agissant pour le compte d'une personne qui est sous sa dépendance et dont il répond personnellement » et que le marché, à l'occasion duquel des dommages-intérêts étaient dus paraissait avoir été passé par la représentation commerciale de l'U.R.S.S., non pas en tant que simple mandataire d'une Société russe, mais comme partie directement intéressée, agissant personnellement avec des pouvoirs propres de représentation d'une société sous sa dépendance. Le président a maintenu l'ordonnance de saisie-arrêt contre la représentation commerciale.

Si on écarte les motifs basés sur l'interprétation inexacte de la législation soviétique (comme c'était le cas dans l'espèce de *Kahn c/ représentation commerciale* — ci-dessus rapportée) on s'aperçoit que les raisons principales de cette tendance à élargir la responsabilité de la représentation commerciale au-delà des cadres fixés par le législateur soviétique sont : d'une part, le lien très étroit de dépendance entre les organismes soviétiques opérant sur le marché extérieur et la représentation commerciale et, d'autre part, le rôle quelque peu équivoque, au point de vue juridique, de la R.C. dans les transactions effectuées par ces organismes avec les firmes étrangères. Il est très difficile de définir le rôle de la représentation commerciale. La signature du chef de la représentation commerciale figure très souvent au bas des contrats signés par les organismes soviétiques avec les firmes étrangères. Ils'agit d'un simple contrôle, affirme la représentation commerciale. Les firmes étrangères sont du point de vue opposé : l'apposition au bas du contrat de la signature du chef de la représentation commerciale engage la responsabilité de la représentation commerciale dans la transaction. Il est tout à fait naturel, étant donné le caractère très souvent équivoque de cet acte, que la jurisprudence manifeste la tendance à suivre ce dernier point de vue¹.

La même tendance de la jurisprudence à élargir les cadres de la responsabilité de la représentation commerciale se manifeste d'une façon particulièrement nette dans l'*Espèce Banca Arnus et*

1. Le contrat dont il s'agit fut conclu dans les termes suivants : « Entre les soussignés :

« La société anonyme Rudmetallorg, représentée en France par la représentation commerciale de l'U.R.S.S. agissant en la personne du représentant commercial adjoint M. Lomovski, ci-après nommé vendeur ».

D'autre part, le demandeur a versé dans les débats une lettre émanant de la représentation commerciale de l'U.R.S.S. et adressée à la Société Gere où on lit « Messieurs, en vertu du contrat passé entre nous, le 3 août ».

*Societa Petroleos Porto Phi c/ Représentation Commerciale de l'U.R.S.S. et Syndicat du naphthe de l'U.R.S.S.*¹.

Il s'agit ici d'une action intentée devant le Tribunal de commerce de la Seine par deux Sociétés espagnoles, la Banca Arnus et la Societa Petroleos Porto Phi contre le Syndicat du Naphte, entreprise soviétique, et la représentation commerciale en vue d'obtenir la résiliation d'un contrat et des dommages-intérêts pour rupture abusive de ce contrat.

Dans cette affaire, le Syndicat du Naphte de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques avait cédé à la Banque Arnus le droit exclusif de vendre des produits pétroliers provenant des territoires de l'U.R.S.S., en Espagne, dans les colonies espagnoles et au Portugal et ce, pour une période venant à expiration le 1^{er} janvier 1929. La banque Arnus rétrocéda le bénéfice de ce contrat à la Société Petroleos Porto Phi, cession qui ne fut pas dénoncée.

Le Syndicat du Naphte fit les livraisons du pétrole jusqu'à la fin de 1927. Or, en juin 1927, le Gouvernement Espagnol institua le monopole des pétroles sur le territoire de l'Espagne continentale. Cette mesure devait entrer en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1928. Quelque temps après le Gouvernement Espagnol désignait un consortium de banques espagnoles comme concessionnaire de l'exploitation du monopole des pétroles. La banque Arnus qui ne figurait pas dans ce consortium fut mise sous séquestre.

C'est alors que, le 21 novembre 1927, le Syndicat du Naphte de l'U.R.S.S. à Paris dénonça le contrat du 11 août 1925 à la banque Arnus et signa, le 24 novembre avec une compagnie fermière un nouveau contrat de fourniture du pétrole.

Le Syndicat du Naphte motiva cette rupture du contrat d'une part, par le fait que la banque Arnus cédant notamment ses droits au Petroleos Porto Phi aurait manqué gravement à certains de ses engagements contractuels et, d'autre part, qu'un cas de force majeure aurait mis fin de plein droit aux conventions.

La représentation commerciale a conclu à sa mise hors de cause prétendant qu'elle constitue une entité juridique nettement distincte du Syndicat du Naphte et qu'au surplus il avait été spécialement stipulé, lors des conventions, qu'aucun organisme d'Etat et notamment le Gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques, ne saurait être inquiété à leur occasion.

Ni l'un, ni l'autre argument de la représentation commerciale n'a été retenu, ni par les Tribunaux de commerce de la Seine, ni par la Cour d'appel de Paris.

1. Clunet, 1931, p. 416 ; 1932, p. 440.

Dans son jugement le Tribunal de commerce invoqua notamment pour motiver le rejet de la prétention de la représentation commerciale, les arguments de principe tirés du statut soviétique du commerce extérieur.

D'après cette interprétation du tribunal :

« l'existence de l'autonomie du Syndicat du Naphte de l'U.R.S.S. « ne saurait être sérieusement soutenue.
 « Qu'en effet, aux termes de l'art. 17 du Code civil de l'U.R.S.S. « et des dispositions des décrets des 24 avril et 20 juin 1918 de ce pays, « le commerce extérieur ne peut être fait que par l'Etat et seulement « par des organes spécialement autorisés et que tous les Etablissements se livrant à l'industrie et au commerce du naphthe et de ses « produits sont déclarés propriété de l'Etat. Qu'ainsi le Syndicat « du Naphte ne saurait être considéré que comme un rouage de la « représentation commerciale de l'U.R.S.S. qui n'est, elle-même, « que l'organe commercial du monopole exercé par l'Etat soviétique « commerçant ».

Et ces motifs du Tribunal ont été approuvés par la Cour.

*Espèce Chaliapine c/ U.R.S.S., et Librairie Brenner*¹.

La tendance de la jurisprudence française à étendre la responsabilité de la représentation commerciale pour les transactions commerciales des organismes soviétiques du commerce extérieur en France est particulièrement nette dans l'espèce *Chaliapine c/ U.R.S.S., et Librairie Brenner*. Il s'agit de responsabilité délictuelle. La particularité de ce procès est que ce n'est pas la représentation commerciale qui a été assignée, mais c'est l'U.R.S.S. elle-même « en la personne de son représentant commercial ». C'est une instance par conséquent contre un Etat étranger *stricto sensu*.

Il s'agissait dans cette espèce d'un procès intenté par le célèbre chanteur Chaliapine contre l'U.R.S.S. et la librairie Brenner en dommages-intérêts pour le préjudice à lui causé par la contre-façon de ses mémoires *Pages de ma vie*. Ces mémoires ont été publiés par la Société anonyme privée Priboï, dont les exemplaires furent importés en France par l'intermédiaire d'un organe étatique, Mejdounarodnaïa Kniga et vendus par la librairie Brenner.

Comme il résulte de la constatation du Tribunal de commerce de la Seine, concernant la Mejdounarodnaïa Kniga, il s'agissait « d'un organe étatique, un organe fondamental, chargé de l'exportation des ouvrages imprimés, par l'intermédiaire duquel doivent être effectuées, conformément aux circulaires du C.C.E. du 30 novembre 1928, les ventes des ouvrages imprimés soviétiques ».

1. Clunet, 1931, p. 410.

Chaliapine prétendait que *Pages de ma vie* éditées par Priboï constituent une contrefaçon et tombent sous le coup de la loi française, en raison de l'importation en France et de la vente en France des exemplaires contrefaits. Le demandeur invoquait aussi, en même temps que les art. 425 et 426 du Code pénal, l'art. 1382 du Code civil.

Ce procès a été jugé en première instance par le Tribunal de commerce de la Seine et ensuite la Cour d'appel de Paris.

En première instance, la représentation commerciale et l'U.R.S.S. demandaient que le Tribunal de commerce se déclare incompétent et « *que, de toutes façons, l'U.R.S.S. soit mise hors de cause* », en tant qu'Etat souverain.

Le Tribunal de commerce a rejeté la demande de l'U.R.S.S., car il s'agissait, disait le Tribunal « *de tractations commerciales d'exportation, auxquelles le principe de souveraineté des Etats demeure complètement, officiellement et volontairement étranger et qu'il ne saurait être question de les assimiler à l'acte d'un Etat agissant comme tel, dans la prérogative du gouvernement* ».

Le tribunal a retenu le grief d'importation en France de l'ouvrage contrefait à la charge de l'U.R.S.S., considérant que « son introduction en France a constitué un acte de contrefaçon à la charge de l'U.R.S.S. ».

Pour justifier cette thèse, le tribunal constata d'abord que « les opérations d'introduction en France sont l'œuvre de l'organisme d'Etat, placé sous la surveillance, la direction de la défenderesse, assujettie à son concours indispensable, tant en Russie qu'en France, pour des fins qui, à les supposer susceptibles de n'être pas toujours exclusivement commerciales, sont en tout cas présentées officiellement comme telles ».

A cette première constatation le tribunal ajoute la seconde.

« Il fut acquis au début, déclare le Tribunal, qu'un agent soviétique exerçant ses fonctions au siège de la représentation commerciale à Paris est spécialement chargé, sous la surveillance de cette dernière, du contrôle du commerce des livres importés de Russie en France ou exportés de France en Russie ».

Telle est la thèse du Tribunal de commerce. Cette thèse fut partagée par la Cour d'appel de Paris, jugeant le procès en deuxième instance qui déclare notamment dans les motifs de l'arrêt :

« Considérant, dit la Cour, que le commerce extérieur est socialisé et monopolisé au sens de l'art. 17 du Code civil russe...

« Que, par suite, le préposé à Paris de la représentation commerciale de l'U.R.S.S. est évidemment responsable des transactions opérées en France et de toutes leurs conséquences.

« Que les faits reprochés ne se rattachent pas, comme l'ont à bon droit décidé les premiers juges à des actes de souveraineté de l'Etat russe... qu'il ne s'agit pas de matière d'ordre politique, mais d'opérations strictement commerciales que les tribunaux français peuvent apprécier sans s'immiscer dans l'administration de l'Etat russe ».

Encore une fois, rompant avec la doctrine traditionnelle, le tribunal et la Cour rejettent la thèse de l'immunité juridictionnelle d'un Etat étranger.

C'est dans ce procès aussi qu'on voit l'attitude intransigeante de la jurisprudence française qui ne veut non seulement sous aucun prétexte admettre la thèse du Gouvernement des Soviets, mais élargit, quelque peu arbitrairement, le champ des responsabilités de la représentation commerciale. En effet, il est certain que, d'après le droit soviétique la représentation commerciale n'est pas responsable pour les actes de l'organe étatique *Mejdounarodnaïa Kniga*. D'autre part la représentation commerciale ne s'est engagée dans ce procès d'aucune manière. Quant à l'argument tiré de la présence à la représentation commerciale d'un agent chargé des opérations d'exportation de livres en France, il s'agissait d'une fonction de contrôle, ce qui constitue incontestablement, non pas un acte de commerce, mais un acte de puissance publique.

*Affaire Harry-Herzfeld c/ Dobroflott et l'Etat russe*¹

1. *Demande de l'exequatur*. — Cette espèce présente un intérêt tout spécial. Le procès avait occupé la justice française pendant plusieurs années. L'affaire s'est présentée sous différentes formes, et les tribunaux ont eu l'occasion de se prononcer sur les diverses questions se rattachant au problème du statut juridique, et plus spécialement sur la responsabilité de l'Etat soviétique — commerçant.

Il s'agissait en l'espèce d'une demande de l'*exequatur* contre le Dobroflott et l'Etat russe d'un jugement anglais, rendu contre le Dobroflott, seul, en Angleterre.

Le demandeur en l'espèce, Harry Herzfeld est devenu, en 1920, créancier d'une personne morale russe, le Dobroflott, à l'occasion d'un contrat d'affrètement conclu à Constantinople par lui avec les membres de l'ancien conseil d'administration du Dobroflott. En

1. **Trib. Seine**, 5 mars 1930, *Clunet*, 1930, p. 692, note Picard et Tager, *Revue Darras*, 1930, p. 284 ; D.H., 1930, p. 278. **La Cour de Paris**, 1^{er} ch. 19 février 1931 ; *Revue Darras*, 1932, p. 325, note B.T. ; *Clunet*, 1931, p. 383 note P.T. **Cour de cassation**, (Req.), 11 avril 1933, *Revue Darras* 1933, p. 639 et D.H. 1933, p. 281, S., 1933-1-181.

Trib. de la Seine, (1^{re} Ch.) du 19 octobre 1933, *Revue Niboyet*, 1934, p. 156 et note J.P. Niboyet.

vertu de ce contrat, M. Herzfeld avait avancé une somme très importante au conseil du Dobroflott. Or, quelques années plus tard, le 30 septembre 1922, il est intervenu entre, d'une part le président du conseil des directeurs du Dobroflott en résidence à Paris, et, d'autre part, le sieur Rjewuski, membre du conseil des directeurs en résidence à Moscou, une convention aux termes de laquelle cette dernière direction, conformément à un décret du conseil des Commissaires du Peuple, en date du 10 janvier 1922, a été autorisée à prendre l'engagement de payer toutes les dettes contractées à l'étranger par le Dobroflott contre la remise effective à la direction russe des navires de la Société se trouvant dans les ports étrangers. Or, au nombre des dettes exigibles du Dobroflott se trouvait la créance du sieur Herzfeld.

En invoquant son contrat, M. Herzfeld avait obtenu, en 1925, contre le Dobroflott un jugement de la Cour de justice anglaise, section du Banc du Roi, qui condamna le Dobroflott au paiement d'une somme considérable. En 1928, M. Herzfeld introduisit en France une instance en *exequatur* de ce jugement. Cette instance fut dirigée non seulement contre le Dobroflott, mais aussi contre l'U.R.S.S., contre le Commissaire du Peuple pour le commerce extérieur, qui fut assigné en la personne du chef de la représentation commerciale en France.

Le Tribunal de la Seine (première Chambre) donna raison à M. Herzfeld. Par un jugement rendu le 5 mars 1930, le tribunal déclare exécutoire en France le jugement rendu par la Cour de justice anglaise, section du Banc du Roi, en faveur de M. Herzfeld contre le Dobroflott. Le jugement dit :

« que l'Etat russe, pris en tant que commerçant, a succédé aux obligations assumées, en ce qui concerne la créance Herzfeld, par le Comité directeur du Dobroflott à Moscou le 30 septembre 1922 ».

Sans que le dispositif de ce jugement l'ait dit expressément, il en résultait que l'*exequatur* s'appliquait non seulement au Dobroflott, mais aussi à l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques.

Tel était le jugement de première instance. On voit que le tribunal est allé très loin non seulement en étendant la responsabilité pour les dettes d'une personne morale soviétique sur l'Etat soviétique même et sa représentation commerciale à Paris, mais contrevenant aussi au principe du droit soviétique sur la compétence strictement *territoriale* de la représentation commerciale. En effet, la représentation commerciale ne répond qu'en raison et pour les actes et les transactions qui sont conclus dans le pays où elle a son siège social.

Le jugement rendu par le Tribunal de la Seine avait suscité une

vive critique de la part non seulement des représentants de la doctrine soviétique, mais aussi de la doctrine française, qui ont reproché au tribunal l'extension de l'effet de l'*exequatur* d'une décision rendue contre le Dobroflott sur l'Etat russe, qui n'était pas partie dans le procès en Angleterre.

Cependant, le tribunal ordonna l'exécution provisoire du jugement en France ; plusieurs saisies-arrêts furent pratiquées par le demandeur sur les sommes appartenant à l'U.R.S.S., en France.

La Cour d'appel de Paris, jugeant en deuxième instance, donna raison à certaines critiques invoquées contre le jugement du 5 mars 1930. Par l'arrêt du 19 février 1931, confirmant le jugement en ce qu'il avait déclaré exécutoire en France contre la Société russe « Dobroflott » le jugement rendu par la Haute-Cour de justice anglaise. La Cour de Paris l'infirma, au contraire, en ce qu'il a déclaré exécutoire cette décision contre l'Etat russe, pris en la personne du Commissaire du Peuple au commerce. La Cour déclara non recevable l'action introduite contre l'Etat russe dans la procédure d'*exequatur* et le mit hors de cause. La Cour spécifia que la prétention de M. Herzfeld contre l'U.R.S.S. pouvait ultérieurement faire l'objet d'une instance principale¹.

L'arrêt précité fut l'objet d'un pourvoi en cassation. La Chambre des requêtes, par son arrêt du 11 avril 1933, rejeta le pourvoi, confirmant l'arrêt de la Cour de Paris.

2. *Instance principale.* — La même prétention fut l'objet de l'instance principale. Intentée par les héritiers du demandeur originaire, décédé au cours de l'instance, l'affaire fut jugée par le Tribunal de la Seine (première Chambre), qui rendit son jugement le 19 octobre 1933.

Ce jugement marque une date dans l'évolution de la jurisprudence française. Le tribunal refuse de reconnaître le bien-fondé de la prétention de Herzfeld, d'abord pour des raisons tirées du texte de l'accord entre le conseil d'administration de l'ancien et celui du nouveau régime². Mais la raison capitale, invoquée par le tribunal pour re-

1. « Considérant, disait l'arrêt, que devant la Haute Cour de justice anglaise, Banc du Roi, le débat s'est agité exclusivement entre Herzfeld et la Société russe « Dobroflott » ; que la condamnation dont l'*exequatur* est réclamé a été prononcée uniquement contre celle-ci, que sans doute Herzfeld a articulé un certain nombre de faits qui tendraient à démontrer que l'U.R.S.S. serait l'ayant-cause à titre universel de la Société « Dobroflott » et qu'ayant assumé l'actif de cette société, elle devrait être tenue de supporter le passif qui en est la contrepartie ; mais que cette prétention, susceptible d'être examinée dans une instance principale qui aurait pour objet de faire proclamer au fond la responsabilité de l'Etat russe, ne saurait trouver sa place dans une instance aux fins d'*exequatur* d'un jugement étranger dans lequel l'U.R.S.S. n'a jamais figuré ».

2. « Attendu que ledit acte mentionne que « le Conseil de Moscou avait été autorisé, par décret du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S. du

jeter la prétention du demandeur, c'est *le principe de l'immunité de l'Etat étranger*. Le tribunal proclame le principe que l'immunité de juridiction, basée sur l'indépendance et la souveraineté des Etats, est un principe d'ordre public international, « que la renonciation à opposer à cette immunité ne peut résulter pour un Etat que d'un acte certain et régulier ». Le tribunal se déclare incompétent.

Bien que le jugement en question ait été prononcé dans une affaire où n'était plus directement en cause ni le statut de l'U.R.S.S., — Commerçant en général, ni le statut de la représentation commerciale en particulier, la décision présente un grand intérêt. Rendue au moment des négociations sur le traité de commerce conclu trois mois plus tard, elle marque un changement profond de l'atmosphère de la jurisprudence. L'ambiance n'est plus la même que celle de 1930. La même Chambre du tribunal qui avait accordé l'*exequatur* d'une décision anglaise rendue contre le Dobroflott à l'U.R.S.S., refusa, trois ans plus tard, en jugeant la même affaire au principal, de se reconnaître compétente. Le tribunal refusa de juger l'U.R.S.S., en tant qu'Etat souverain, en tant que puissance publique.

*Affaire Baïtine c/ la représentation commerciale*¹

Le tableau des décisions les plus caractéristiques de la jurisprudence française serait incomplet si on n'analysait pas une décision du Conseil des Prud'hommes prononcée dans l'affaire Baïtine contre la représentation commerciale de l'U.R.S.S.

Il s'agissait d'une demande de Baïtine, ancien fonctionnaire de la représentation commerciale en France, qui tendait au paiement du salaire et de l'indemnité de renvoi.

Le Conseil des Prud'hommes déclina sa compétence précisant qu'étant « une juridiction à compétence spéciale et qui ne peut retenir que les litiges dont la compétence lui est expressément

11 janvier 1922, à recueillir le patrimoine de la flotte volontaire russe partout où il se trouverait » ; Mais attendu que le texte de l'accord du 30 septembre 1922 ne révèle en aucune manière que l'U.R.S.S. y ait été partie ; que cet Etat n'y apparaît formellement que comme ayant donné au Conseil d'administration appelé « Conseil de Moscou » une autorisation d'ordre administratif et qui, comme telle, ne pouvait juridiquement avoir pour effet de substituer l'U.R.S.S. dans les droits et obligations de la Société Dobroflott ; qu'en résumé et pour reprendre les expressions de demandeur, rien n'établit que le « Dobroflott nouveau régime » « qui s'est substitué à la société « Dobroflott ancien régime », constitue une émanation quelconque de l'U.R.S.S. ; qu'en conséquence Hertzfeld est mal fondé pour faire échec au déclinatoire de compétence proposé, à invoquer des obligations contractuelles résultant pour l'Etat russe, de l'accord du 30 septembre 1922 ».

1. Conseil de Prud'hommes de la Seine (section commerciale, 19 décembre 1929j Clunet, 1931, p. 418, note Tager ; Trib. civ. de la Seine (7^e chambre), 15 novembre 1930, *ibid.*

attribuée par la loi, et qu'il s'ensuit que l'Etat français commerçant n'étant pas justifiable du Conseil des Prud'hommes, il ne saurait être fait exception *a fortiori* pour un Etat étranger »¹.

Cette décision fut confirmée par un jugement du Tribunal civil de la Seine, pour cette raison que « la représentation commerciale de l'U.R.S.S. est,

« en l'état actuel, une organisation *sui generis*, manifestant son « activité par des actes de commerce auxquels le principe de la « souveraineté des Etats est complètement étranger ;

« Que Baitine était chef d'une section de ladite représentation « commerciale ;

« Qu'il ne s'agit donc pas en l'espèce d'un différend entre patron « et ouvrier ou employé, tel qu'il est prévu par l'art. 1 livre 4, du « Code du travail ».

Le tribunal dit dans ce jugement que le litige doit être porté devant les tribunaux ordinaires, et que le Conseil des Prud'hommes est incompétent pour en connaître.

*
* * *

Résumons brièvement le point de vue de la jurisprudence française concernant le statut de l'U.R.S.S., commerçant en France pendant la période où il n'existait pas de traité de commerce avec la France.

Il faut d'abord remarquer que cette jurisprudence n'est pas toujours bien ordonnée ; elle est contradictoire quelquefois. Les tribunaux évitent souvent de se prononcer d'une façon définitive. Tant que la question n'est pas tranchée par un traité, sa solution ne peut être que provisoire.

Quelques unes des affirmations de la jurisprudence concernant le statut de l'U.R.S.S. commerçant ont néanmoins une valeur plus générale, une importance doctrinale, indépendamment du problème

1. Dans ces motifs le Conseil des Prud'hommes s'est cru obligé de prendre parti sur la nature juridique de la représentation commerciale il refuse de lui reconnaître une personnalité indépendante de l'Etat soviétique.

« Attendu, dit le Conseil des Prud'hommes, que la représentation commerciale est une émanation d'un Etat étranger, une organisation toute nouvelle, au point de vue de conception juridique, qu'il est révélé que le chef de cette organisation est un diplomate et qu'en réalité les employés sont des fonctionnaires russes. Qu'on ne saurait donc déclarer qu'il s'agit là d'une personnalité morale pouvant être poursuivie en son nom ...

... Qu'il s'agit d'un organe administratif dépendant d'un service de l'ambassade et qui est constitué par des fonctionnaires d'Etat justiciables des juridictions administratives » ...

particulier qui nous occupe. Tel était notamment la thèse de la Cour de cassation que tant qu'il s'agit de la manifestation de l'activité commerciale d'un Etat, on ne peut la considérer « comme des actes de commerce auxquels le principe de la souveraineté des Etats demeure complètement étranger » affirmation trop large pour être absolument d'accord avec toute la jurisprudence antérieure de la Cour de cassation.

Pour se rendre compte de la place de la jurisprudence que nous venons d'examiner dans le système général de la jurisprudence française concernant l'immunité juridictionnelle des Etats étrangers, il faut se rappeler d'abord qu'au moment où les procès contre l'U.R.S.S. commerçant ont surgi devant les tribunaux français, la jurisprudence ne connaissait pas de distinction entre les actes de l'Etat étranger d'après leur nature. Elle ne distinguait pas, parmi les manifestations de l'activité d'un Etat étranger, les actes accomplis *jure imperii* et ceux accomplis *jure gestionis*. Pour la jurisprudence française, « le principe de l'indépendance des Etats avait pour conséquence qu'un Etat n'est justifiable que de ses propres tribunaux, et cela sans distinguer entre les actes accomplis par lui ».

Or, quand on étudie la jurisprudence française dans les affaires soviétiques on constate, nous l'avons déjà dit, que cette distinction entre les « actes de commerce auxquels le principe de la souveraineté des Etats demeure complètement étranger » et les autres, fait son apparition, sous la haute autorité de la Cour de cassation.

Est-ce un revirement pour la jurisprudence ?

Il nous semble que non. Pour le moment la thèse de la Cour de cassation exprimée dans l'affaire Gostorg n'est qu'un épisode. C'est peut-être le signe précurseur des changements qui vont se produire, mais actuellement tout reste encore à sa place. La jurisprudence reste sur ses positions, évitant d'introduire une distinction entre les actes de l'Etat accomplis *jure gestionis* et *jure imperii*. Pour en être convaincu, il suffit de lire un arrêt de la Chambre des requêtes du 23 avril 1933. Dans cette affaire (Hanukiew) où il s'agissait des difficultés survenues entre Hanukiew et le Gouvernement du Royaume d'Afghanistan au sujet de l'exécution d'un contrat de fournitures d'armes et d'ouverture de crédits, l'action fut introduite contre un représentant de l'Etat d'Afghanistan. Le Tribunal de la Seine s'étant déclaré compétent, cette décision fut déférée

1. S., 1933, I, p. 249, *Revue critique*, 1934, p. 935.

d'office à la Chambre des requêtes aux fins d'annulation pour excès de pouvoir par le Garde des Sceaux (art. 80, loi 27 ventôse an VIII), et l'annulation fut prononcée. Encore une fois la Cour confirma la thèse que « du principe de l'indépendance des Etats, il résulte qu'un gouvernement ne peut être soumis pour les engagements qu'il a contractés à la juridiction d'Etat étranger ».

Or, formulant la thèse traditionnelle, la Cour de cassation ne fait aucune distinction entre les actes accomplis *jure imperii* et ceux accomplis *jure gestionis*.

Quant au statut du Gouvernement des Soviets, commerçant proprement dit, le problème central que les tribunaux français avaient à résoudre était celui de l'immunité juridictionnelle de la représentation commerciale.

La jurisprudence française accepte ici la thèse soviétique en ce sens qu'elle reconnaît que la représentation commerciale est un organe et une émanation de l'Etat. Elle n'accepte toutefois cette thèse qu'à un seul point de vue, quant aux *obligations* incombant à la représentation commerciale, et *non point aux droits* de la représentation commerciale à l'immunité juridictionnelle.

Il s'ensuit qu'en général et sauf de rares exceptions, le principe de l'immunité juridictionnelle est inapplicable ici tant qu'il s'agit de discuter les conséquences des transactions commerciales de la représentation commerciale. Elle peut être appelée devant les tribunaux, des mesures conservatoires peuvent être prises à l'encontre d'elle, ses biens peuvent être saisis, etc.

D'autre part, partant du principe que la représentation commerciale est une émanation de l'Etat soviétique, la jurisprudence la considère, contrairement à la thèse soviétique, comme responsable non seulement des transactions d'autres organes soviétiques dans lesquelles elle était intervenue, mais aussi pour celles où elle n'avait jamais été partie. Elargissant démesurément les cadres de cette responsabilité, la jurisprudence française considère la représentation commerciale responsable même pour les transactions effectuées dans d'autres pays que la France.

Cependant, le statut des représentations commerciales, organes étatiques *sui generis*, reste pour la jurisprudence française mal défini, provisoire, dont la réglementation par un traité s'impose.

CHAPITRE II

LA RECONNAISSANCE DU GOUVERNEMENT DES SOVIETS ET LE PROBLEME DE LA VALIDITE DE SES ACTES. LE STATUT DES BIENS EXPROPRIÉS PAR LE GOUVERNEMENT DES SOVIETS EN DEHORS DE L'U.R.S.S.

BIBLIOGRAPHIE : BREER (F.), Die Anwendung sowjet-russischen Rechts in der Praxis der deutschen, englischen und französischen Gerichte. Würzburg, 1933, 80 p. ; CRANE (L.), *Le statut du gouvernement soviétique en Angleterre et en Amérique*, (Journ. droit internat. Clunet, 1925, p. 344 ; DRABKINE. *L'application des décrets sur la nationalisation dans la jurisprudence internationale*, « La justice ouvrière », 1926, n° 8 (R.) ; FACCHIRI, *Expropriation and international law*. *British Yearbook of international Law*, 1925, S., 159 ff. FISCHER, *Die Verfolgung vermögensrechtlicher Ansprüche gegen ausländische ; Staaten*, 1912 ; FREUND, (G.S.), *Der Schutz der Gläubiger gegenüber auswärtigen Schuldnerstaaten insbesondere bei auswärtigen Staatsanleihen*. Berlin, 1910 ; FRAENKEL, *The juristic Status of Foreign States their Property and their Acts* 25 Columbia L. Rev. 544 (1925) ; GOICHBARG, *La nationalisation des banques devant les tribunaux étrangers*, « L'Hebdomadaire de la justice soviétique », 1923, n° 10 (R.) ; GOLDSCHMIDT (S.), *Die englischen Gerichte und die Sowjetrepublik*, « *Auslandsrecht* », 1921, n° 12, Seite, 355-358 ; IGHELSTROM, *La R.S.F.S.R. devant la justice « bourgeoise »*, « *La vie Internationale* », 1923, n° 1, (R.) ; ILIINSKY (I.), *Aperçu de la littérature étrangère*, « *L'Hebdomadaire de la justice soviétique* », 1924, n° 39-40 (R.) ; KELMAN, *Les intérêts économiques de l'U.R.S.S. devant les Tribunaux anglais*, Moscou, Leningrad, 1932, 75 p. (R.) ; KELMAN, *Effet de la législation soviétique sur la nationalisation et la confiscation*, p. 25 (R.) ; KELMAN, *Le droit soviétique à l'étranger* (Sovietskoë pravo za rubejom), Moscou, 1927, 95 p. (R.) ; KELMAN, *Le droit soviétique devant les Tribunaux étrangers*, Kharkow, 1928, 120 p. (R.) ; KLUTCHNIKOFF, *L'U.R.S.S. devant les Tribunaux civils étrangers*, « *Mejdounarodnaïa Létopis* » 1924, n° 1, pp. 13-19 (R.) ; KRYLOFF (S.), *L'application du droit soviétique à l'étranger. Actes soviétiques sur la nationalisation et les Tribunaux européens*, dans le recueil, « *Questions de droit commercial et de jurisprudence* », *La vie internationale*, 1926, pp. 90-127 (R.) ; KRYLOFF (S.), *Effet extraterritorial du droit soviétique dans la jurisprudence de l'Europe occidentale*, « *Le droit soviétique* », 1925, n° 3 (15), (R.) ; LOEVENFELDT, *Der Schutz wohlervorbener Rechte von Ausländern im Völkerrecht*, *Juristische Wochenschrift*, 1926, S., 1895 ; MARVI,

La justice des Etats-Unis concernant l'U.R.S.S., « *L'Hebdomadaire de la justice soviétique* » 1923, n° 10 (R.) ; NOLDE (Baron Boris), *Les mesures soviétiques d'expropriation devant les tribunaux étrangers*. (Extr. du n° 3, 1929, de *Revue de droit internat*). Genève, 12 p. ; PHILONENKO (M.), *L'expropriation des biens des particuliers par les Soviets devant la justice allemande*. Clunet, 1929, pp. 13-24 ; PERETERSKI (M.), *Question de saisie des biens de l'Union des R.S.S. à l'étranger*. art. 4 p. dans les « *Questions du commerce extérieur* », n° 3, 1931 ; PERETERSKI (J.) Grajdanskoé pravo sovremennavo, imperializma, Moscou, 1932, pp. 223-236, *Le droit civil de l'imperialisme contemporain* ; PLOTKINE et BLUMENFELD, *Recueil des décisions des tribunaux bourgeois sur les litiges patrimoniaux soviétiques* (Sbornik rechenii bourgeoiznich soudov po sovietskim imoustchestvennym sporam) Moscou, Leningrad, 1932, 112 p. (R.) ; RABINOWITSCH (J.M.), *Anwendung der russischen Sowietdekrete in Deutschland*, « *Deutsche Juristen-Zeitung* », 1921, Seite, 402-406 ; SOKOLOFF (S.), *La jurisprudence des Etats de l'Europe occidentale et la législation soviétique*, « *La vie internationale* », 1925, n° 3. (R.), TCHLENOFF, *Les décrets sur la nationalisation et les Tribunaux étrangers*, *L'Hebdomadaire de la justice soviétique*, 1925, n° 25, 29, 31, (R.) ; TETENBERG (Z.), *Un aperçu de la littérature soviétique sur les procès de l'U.R.S.S., à l'étranger* (*Question du commerce extérieur*, 1931, n° 3, 13 p.) (R.) ; WOHL (P.), *Die nationalisierten russischen Waren in der internationalen Gerichtspraxis Auslandsrecht*, 1925, n° 11, Seite, 437-442 ; WOHL (P.), *Die Rechtswirkungen der Sowjet-Revolution in der internationalen Rechtsprechung*, « *Das neue Russland* », 1925, n° 5-6, Seite, 36. Adde : HABICHT (M.), *The application of Soviet Laws and the exception of Public order*. art. A.J.I.L. 1927 v. 21 p. 238 et suiv.

Section I

EXPOSE SOMMAIRE DE LA JURISPRUDENCE DE DIFFERENTS PAYS

Généralités. Position du problème. Son importance au point de vue du développement du commerce extérieur soviétique. — Un des problèmes les plus délicats que le rétablissement des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S. eût posé devant les Etats fut celui de la validité des actes du gouvernement soviétique hors du territoire de l'U.R.S.S.

Nous avons déjà pu constater les controverses doctrinales et les difficultés pratiques suscitées par le problème de l'effet des actes du gouvernement soviétique *non reconnu*. Nous avons pu voir l'évolution de la doctrine classique qui préconisait le rejet en bloc de la législation du gouvernement non reconnu.

Une des conséquences tangibles de la reconnaissance était que les actes du Gouvernement des Soviets devaient être pris en considération par le pouvoir exécutif et le juge du pays ayant accordé la reconnaissance et que l'ignorance du droit soviétique et son rejet en bloc devenaient, du seul fait de la reconnaissance, impossibles.

Nous n'avons pas, dans les cadres de cet ouvrage, à examiner le

problème de la validité des actes du Gouvernement des Soviets reconnu *de jure* dans son ensemble, — problème très vaste et comportant de nombreux aspects. Ce qui nous occupe, c'est d'analyser l'influence que pouvait avoir l'attitude de différents pays dans cette question sur la politique commerciale de l'Etat soviétique en général et sur l'exportation de certaines catégories des biens de l'U.R.S.S. par le Gouvernement des Soviets.

Ce problème de la validité des actes du Gouvernement des Soviets s'est posé dans la pratique, surtout sous l'aspect de l'effet des actes d'expropriation édictés par le Gouvernement de l'U.R.S.S.

Deux groupes de procès. — La jurisprudence de plusieurs pays fut appelée à juger certains procès dont l'origine était précisément les mesures d'expropriation effectuées en U.R.S.S. On peut discerner, dans ces procès, deux grands groupes d'espèces. Dans le premier groupe, il s'agit du sort des biens se trouvant en dehors de l'U.R.S.S., à l'étranger, qui appartenaient aux différentes sociétés, entreprises et exploitations « nationalisées », en U.R.S.S. Dans certains de ces procès, le Gouvernement des Soviets, agissant comme demandeur, avait essayé de faire valoir ses droits sur les biens en question (Affaire Ropit; Affaire Jupiter, certaines affaires de banques et de Compagnies d'Assurances, etc...). Ce premier groupe ne nous intéresse qu'indirectement.

Beaucoup plus intéressant pour nous est le deuxième groupe. Il s'agit de procès intentés contre le Gouvernement des Soviets et ses agents par les anciens propriétaires des biens expropriés par le Gouvernement des Soviets et exportés à l'étranger.

En effet, par suite de la mise en application des décrets de nationalisation, le Gouvernement des Soviets s'est trouvé le propriétaire de différentes catégories de biens, appartenant aux citoyens russes et aux étrangers, de stocks de marchandises de toutes sortes, de bijoux, de moyens de transport, etc. Une fois les relations commerciales établies, il a essayé de réaliser ces biens à l'étranger. Par suite des tentatives du Gouvernement des Soviets de vendre les biens expropriés par lui à l'étranger, des complications sont survenues. Les anciens propriétaires ont fait des procès au Gouvernement des Soviets ou à ses ayants-cause, contestant la validité des actes d'expropriation et le transfert des propriétés au Gouvernement des Soviets.

Il s'agissait donc de savoir quel était le statut des biens expropriés en U.R.S.S., et exportés à l'étranger pour y être vendus.

Importance pratique du problème. — Le problème avait une grande importance pratique. Le Gouvernement des Soviets faisait d'abord, de cette question une question de prestige. D'autre part, il ne

faut pas mésestimer l'intérêt pécuniaire considérable que le Gouvernement des Soviets poursuivait en réalisant les stocks considérables de marchandises, d'objets d'art et de bijoux à l'étranger.

Pour se rendre compte de l'importance que le Gouvernement des Soviets attachait à l'issue des procès concernant le statut des biens expropriés et exportés de l'U.R.S.S., il suffit de se rappeler qu'au moment où le procès intenté par Luther c/ Sagor fut porté devant les Cours anglaises, M. Tchitcherine, Commissaire du Peuple pour les Affaires Etrangères d'alors, avait déclaré, dans une note adressée à Lord Curzon, que la confirmation du jugement rendu en première instance et défavorable à la thèse du Gouvernement de l'U.R.S.S. rendrait impossible la conclusion de l'accord commercial, alors en voie d'élaboration, et constituerait éventuellement un motif de résiliation immédiate¹.

L'attitude que le Gouvernement des Soviets avait prise à l'occasion du jugement défavorable à sa thèse dans l'affaire *Luther c/ Sagor* n'est pas un fait isolé. Chaque fois que des faits semblables se sont répétés, le Gouvernement des Soviets a réagi vigoureusement contre les décisions judiciaires analogues.

Traitant le problème au point de vue limité, en rapport direct avec l'objet de cet ouvrage, nous examinerons l'attitude de la jurisprudence des différents pays dans les procès surgis à l'occasion d'importation en pays étrangers des biens expropriés par le Gouvernement des Soviets et nous essaierons de dégager, sans entrer dans l'analyse du problème dans son ensemble, le sens et la portée de cette jurisprudence. Si les espèces sur lesquelles devait se prononcer la jurisprudence étaient à peu près identiques par leur nature, les solutions données par la jurisprudence diffèrent quelquefois très substantiellement suivant les pays. Il nous semble rationnel, par conséquent, d'examiner cette jurisprudence pays par pays.

EXPOSE SOMMAIRE DE LA JURISPRUDENCE

I. Jurisprudence allemande

La jurisprudence allemande présente un intérêt à plusieurs points de vue. D'abord, son attitude avait une importance pratique toute particulière pour le Gouvernement des Soviets pour cette

1. Cette note a été publiée dans le *Times*, numéro du 9 février 1921. Cit. cf. Ch. de Vischer, art. cité. *Revue Belge* 1922, p. 163.

raison que l'Allemagne a été, pendant une très longue période, un pays où le Gouvernement des Soviets dirigeait la plus grande partie des biens nationalisés. Cette jurisprudence montre aussi quelle influence peut exercer sur le juge, dans l'application des règles de conflit des lois, l'attitude politique de son gouvernement, aussi bien dans l'interprétation des lois étrangères que dans le domaine d'application de la notion de l'ordre public.

*1^{re} espèce. La Société commerciale russe à Copenhague c/ la Société des Entrepôts de fourrures à Leipzig*¹.

Dans cette espèce, jugée par le Landsgericht de Leipzig en 1922, il s'agissait d'une demande de mainlevée de la saisie-arrêt pratiquée sur les fourrures qui se trouvaient dans un entrepôt du défendeur — « Société des entrepôts de fourrures à Leipzig ». La représentation commerciale de l'U.R.S.S. en Allemagne avait chargé le défendeur de vendre ses fourrures. Le demandeur pratiqua la saisie-arrêt en prétendant que les fourrures étaient sa propriété. D'après ses affirmations, le stock de fourrures destiné à être vendu faisait partie du stock, acheté par le défendeur en Russie en 1916, avant la Révolution bolcheviste. Ce stock fut exproprié dans la suite par le Gouvernement des Soviets. Le demandeur affirmait que les fourrures mises en vente à Leipzig étaient les mêmes que celles expropriées par le Gouvernement des Soviets. Il contestait le transfert de propriété au Gouvernement des Soviets, en indiquant notamment, qu'il n'existe aucun acte de gouvernement qui aurait permis une expropriation sans formes, qu'il n'avait reçu aucune notification concernant cette expropriation, qu'aucune indemnité ne lui avait été proposée.

Le Landsgericht de Leipzig jugea que la représentation commerciale de Berlin avait prouvé la propriété du Gouvernement Russe sur les biens litigieux, et refusant d'admettre la thèse du demandeur, ordonna la mainlevée de la saisie-arrêt.

*2^e espèce. Caucasian Licirice Company Ltd. c/ Katz*².

Il s'agissait dans cette affaire d'un procès intenté par la « Caucasian Licirice Company Ltd » qui avait subi l'expropriation d'un stock d'allumettes, déposé dans les entrepôts des chemins de fer russes.

1. Décision du Landsgericht, Leipzig, le 25 mars 1922, V. *Kelmann, Sovetskoe pravo pered inostrannymi sudami*. (Le droit soviétique devant les tribunaux étrangers, Kharcov, 1928, p. 7, et suiv.).

2. Décision du Landsgericht, Hambourg, rendue le 13 juin 1924. V. *Kelman, ibid* p. 12; Ostrecht, 1925, n° 1, pp. 165 et suiv.; Hanseatische Rechtszeitschrift, Bd. 6, S., 749.

Le Gouvernement des Soviets vendit par la suite ce stock d'allumettes à une firme allemande à Hambourg. Exportée en Allemagne, la marchandise fut déposée dans les entrepôts de Katz. Le demandeur intenta une action en revendication de marchandises, contestant la validité de l'expropriation et le transfert de propriété au Gouvernement des Soviets.

Dans sa décision rendue en 1924, le *Landsgericht* de Hambourg admit la validité des actes d'expropriation et refusa d'écarter l'application des actes du Gouvernement des Soviets.

3^e espèce. *Otto Keil c/ la maison Natan, Philipp et C^o de Hambourg*¹.

Il s'agissait dans ce procès d'un stock de crin acheté par le demandeur en Russie et exproprié par le Gouvernement des Soviets en vertu d'une « Instruction du Comité d'économie auprès du Conseil suprême de l'Economie Nationale sur l'expropriation forcée des stocks et des marchandises appartenant aux étrangers ». Le demandeur contesta la validité du transfert de la propriété prétendant que l'expropriation effectuée en vertu d'une simple Instruction, acte de caractère purement administratif, ne pouvait être reconnue valable. Comme dans les autres cas, le tribunal n'a pas admis le point de vue du demandeur et a reconnu la validité du transfert de la propriété.

Procès contre la firme Lepke

La dernière série d'espèces qu'il faut signaler ce sont les procès intentés, vers la fin de 1928, par plusieurs émigrés russes : Prince Dabisch-Kostromaniez, Prince Dolgorouky, Prince Félix Yous-souppoff et autres, contre la firme « Hôtel des ventes artistiques Rudolph Lepke » à Berlin, chargée par la représentation commerciale de vendre aux enchères un certain nombre d'objets d'art exportés de l'U.R.S.S.

Les demandeurs avaient demandé au tribunal d'interdire cette vente prétendant que certains, parmi les objets destinés à être vendus, leur avaient appartenu en Russie et leur avaient été enlevés par le Gouvernement des Soviets. Les demandeurs prétendaient avoir toujours conservé leur propriété malgré les mesures d'expropriation du Gouvernement des Soviets.

1. V. Kelmann, *ibid*, p. 19 ; Ostrecht, 1925, pp. 170-171.

1. V. Bar. B. Nolde. *Les mesures soviétique d'expropriation devant les Tribunaux étrangers*, (*Revue Sottile* 1929, pp. 201-213, n° 3).

V. aussi M. Philonenko, *L'expropriation des biens des particuliers par les Soviets devant la justice allemande*, Clunet, 1929, p. 13 et 14.

Il s'agissait donc d'une action en revendication des objets expropriés, sur la base, notamment, des § 985 et 1007 B.G.B., qui autorisent celui qui a une chose mobilière en sa possession de demander sa restitution au possesseur actuel de la chose, lorsque celui-ci n'était pas de bonne foi lors de son entrée en possession (art. 1007, B.G.B.) Ils invoquaient, d'autre part, comme dans les autres procès, l'art. 30 de E.G.B.G.B., (loi concernant l'introduction au Code civil) qui stipule que l'application d'une loi étrangère est exclue dans le cas où son application serait contraire aux bonnes mœurs ou au but d'une loi allemande.

Plusieurs décisions de justice sont intervenues ; cependant, toutes les revendications furent rejetées par les tribunaux saisis, sauf par la Cour de Berlin et la douzième Chambre du Tribunal de Berlin (dont l'ordonnance fut réformée par la suite).

Le 1^{er} novembre 1928, le Landgericht II de Berlin (5 Zivilkammer) rejeta la demande¹. Il en fut de même de l'Amtsgericht Berlin Schöneberg (ordonnance du 5 novembre 1928)². Le Kammergericht (Cour d'appel de Berlin), par contre, dans une ordonnance du 6 novembre 1928 et, ensuite, le Landgericht II (5 12 Zivilkammer) de Berlin, le même jour donnèrent droit à la demande. Ensuite, l'affaire revint devant le Landgericht II de Berlin (5 Ch. civ.), saisi du fond, et celui-ci reforma l'ordonnance du Landgericht II (12^e Ch.) et maintint son premier point de vue³.

En définitive, les propriétaires dépouillés par le Gouvernement des Soviets furent déboutés pour cette raison qu'il est impossible de refuser, d'après le droit allemand, par application de l'art. 30 de la loi d'introduction, de reconnaître l'effet du transfert de propriété effectué sur le territoire russe, et d'admettre sur ce fondement la revendication des anciens propriétaires.

II. Jurisprudence anglaise

La jurisprudence anglaise était aux prises avec les mêmes difficultés que la jurisprudence allemande. Les tribunaux anglais devaient juger des procès de même nature intentés par les propriétaires dépossédés à la suite de l'introduction en Angleterre, par le Gouvernement des Soviets ou ses ayants cause, d'objets ou de marchandises expropriés en U.R.S.S.

1. Clunet, 1929, p. 184.

2. Zeitschrift, für Aösl. und intern. Privatrecht, 1928, p. 791.

3. Cf. B. Nolde art. précit.

Ces procès n'ont cependant pas été très nombreux. La décision de la Cour anglaise, encore en 1921, dans un des premiers procès intentés par les anciens propriétaires, avait montré que les juges anglais ne sont pas favorables au point de vue des anciens propriétaires, et cette attitude s'est confirmée encore davantage avec le rétablissement des rapports diplomatiques avec l'U.R.S.S. C'est après plusieurs années d'intervalle, en 1929 seulement, que la justice anglaise eut l'occasion de se prononcer dans une affaire de même nature (*Paley c/ Weiss*).

1^{re} espèce. Luther S c/ agor¹.

Dans cette affaire, la défenderesse, une Société anglaise Y. Sagor et C^{ie}, avait acquis, en vertu d'un contrat de vente en date du 14 août 1920, conclu par elle avec le chef de la délégation commerciale à Londres, M. Krassine, un stock de bois que le Gouvernement des Soviets avait confisqué en janvier 1919, chez le propriétaire d'une Société par actions russe (*Aksionairnoe Obchestvo A.M. Luther*). Ce stock fut importé en Angleterre. La Société A.M. Luther, agissant à ce moment-là comme Société esthonienne, intenta, en novembre 1920, un procès en revendication de ce bois, en contestant la validité du transfert de propriété au Gouvernement des Soviets effectué en vertu du décret du Gouvernement de la R.S.F.S.R. du 20 juin 1918, édictant la nationalisation de plusieurs catégories d'établissements industriels et commerciaux et suivie de la saisie des marchandises litigieuses.

Comme nous l'avons déjà signalé², la solution du problème de la validité des actes d'expropriation dépendait, pour les juges anglais, exclusivement de la reconnaissance de ce gouvernement par le pouvoir exécutif de leur pays.

C'est plutôt subsidiairement que les juges anglais soulevèrent le problème de la nature des actes d'expropriation et la question de leur conformité à l'ordre public du pays. Comme nous le savons déjà, le demandeur dépossédé qui avait gagné son procès en première instance, tant que le Gouvernement des Soviets ne fut pas reconnu par la Grande-Bretagne, fut débouté en deuxième instance, quand cette reconnaissance devint un fait accompli.

1. Jugement de première instance (de Roche J.) 37 the Times L.R. 282; 1921; I.K.B. 456; High Court of Appeal, 12 mai 1921. Times Law Reports vol. 37, n° 27; Clunet, 1924, pp. 236 et suiv, 1921 p. 987.

2. V. *supra*, p. 204 et suiv.

2^e espèce. *Princesse Olga Paley c/ Weiss (Weisz) et autres*¹.

Dans ce procès la demanderesse, Olga Paley, épouse morganatique du Grand Duc Paul de Russie, réclamait au défendeur la restitution des meubles, tapisseries, peintures et autres objets d'art, ou des dommages-intérêts en compensation de leur appropriation et de leur détention frauduleuse.

La demanderesse, Russe d'origine, possédait avant la révolution, une maison à Tsarskoïé Selo, aux environs de Pétrograd. Obligée de quitter la Russie, par suite de la révolution bolcheviste, au début de 1918, elle découvrit, en 1928, que 80 caisses contenant le mobilier et les objets d'art de sa propriété venaient d'être débarquées en Angleterre par un certain M. Normann Weiss. Elle demanda la restitution des objets et mit une saisie-opposition contre leur réalisation. Weiss prétendit les avoir régulièrement acquis des Soviets. Le 3 décembre 1928, la Haute-Cour d'Angleterre division du Banc du Roi (juge Mackinnon) prononça un jugement déboutant la princesse Paley. L'affaire fut portée devant la Cour d'appel qui, le 21 mars 1929, rejeta l'appel.

Jurisprudence française

Le problème de l'effet des mesures de nationalisation du gouvernement des Soviets fut discuté en France avant et après la reconnaissance *de jure* de ce gouvernement par la France. D'abord, avant la reconnaissance, la question de validité du transfert de propriété au Gouvernement des Soviets fut tranchée au sujet de l'affaire Bounatian c/ Optorg, dont nous avons déjà parlé. (v. *supra* p. 189) Ensuite, la même question fut posée devant les tribunaux français, à propos du statut juridique des sociétés russes qui ont cessé d'exister en U.R.S.S., par suite des actes de nationalisation. Il existe une série de décisions rendues par les tribunaux français où plusieurs questions concernant l'influence des décrets de nationalisation sur la vie des Sociétés russes à l'étranger et sur le sort de leur patrimoine furent posées. Ce problème très intéressant, est en dehors des cadres de cette étude.

Enfin, dans le troisième groupe, — qui nous intéresse ici plus directement — il s'agissait du procès « Ropit » où le Gouvernement des Soviets demandait au juge français d'appliquer les décrets de confiscation en dehors de l'U.R.S.S.

1. Bar B. Nolde, art. cit. dans la *Revue Sottile*, 1929, n° 2, pp. 201 et suiv. *R.D.I.P.* 1929 p. 321 et 662; 1930 p. 703.

*Etat russe c/ « Ropit »*¹.

Il s'agissait dans cette espèce d'une action intentée par le Gouvernement des Soviets tendant à la restitution des navires de la Société russe de navigation et de commerce se trouvant à Marseille, où les navires en question avaient été amenés d'Odessa par leurs équipages au moment de la guerre civile et avant l'occupation de cette ville par les autorités soviétiques.

D'abord le Tribunal de commerce de Marseille, ensuite la Cour d'Aix et, enfin, la Cour de cassation (Chambre des requêtes), rejetèrent cette demande du Gouvernement des Soviets, considérant, au nom de l'ordre public français, que les décrets de nationalisation soviétiques ne pouvaient pas avoir d'effet en France.

L'arrêt de la Cour de cassation, rendu dans l'affaire *Ropit*, a fixé la jurisprudence en la matière².

Jurisprudence italienne

Quant à la jurisprudence italienne, on ne peut pas y relever beaucoup de décisions en la matière. On peut observer que l'attitude de cette jurisprudence, d'abord favorable aux propriétaires dépossédés, a ensuite changé dans le sens opposé par suite de la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets et la conclusion du traité de commerce avec l'U.R.S.S., (*supra* p. 207 et *infra* p. 320).

On peut, en effet, relever parmi les décisions rendues par les tribunaux italiens, un jugement du Tribunal civil de Rome, en date du 26 janvier 1923, qui n'a pas reconnu, — dans un procès intenté par un ancien propriétaire dépossédé, la validité du transfert de propriété en conséquence des mesures de nationalisation, considérant qu'une loi étrangère autorisant le Gouvernement à s'approprier les biens appartenant aux sujets italiens se trouvant sur le territoire du pays où une telle loi est édictée, est contraire aux lois prohibitives d'ordre public.

Quelques années plus tard cependant, la Cour de cassation de Rome adopta une théorie opposée et admit la validité des actes d'expropriation (v. *infra* p. 320)³,

1. **Trib. comm. de Marseille**, 23-IV-1925: Clunet, 1925, p. 391, *Revue Dor.* t. III p. 460; *Gaz. Pal.*, 1925-2-167; *Gaz. Trib.*, 1925, n° du 19-VII; D.H., 1925, p. 361. **Cour d'Aix**, (1^{re} Ch.), 23-XII-1925, *R.D.I.P.* 1926, p. 56; S., 1926-11-1, note E. Audinet; Clunet 1926, p. 667. **Cour de cassation** (Req.), le 5 mars 1928: *R.D.I.P.* 1929, p. 288, note J.P. Niboyet; D.P., 1928-1-81, note Savatier; Clunet, 1928, p. 674.

2. V. cependant sur l'évolution postérieure de la jurisprudence française *infra*, p. 314.

3. Jugement du Tribunal de Rome (sommaire), Clunet, 1924, p. 257.

* * *

Résumant brièvement les conséquences pratiques de la jurisprudence que nous venons d'examiner, nous pouvons constater que les décisions judiciaires, rendues dans les procès intentés par les propriétaires dépossédés consacrent, dans l'immense majorité des cas, la thèse soutenue par le Gouvernement des Soviets. Différentes dans leurs motifs, les décisions des Tribunaux d'Allemagne, de Grande-Bretagne et d'Italie, ont reconnu, pour différentes raisons, la validité des actes d'expropriation et de transfert de propriété des biens exportés du Gouvernement des Soviets. La thèse contraire formulée dans quelques rares décisions, n'a pas pu triompher.

Seule, la jurisprudence française a pris une attitude défavorable aux revendications du Gouvernement des Soviets.

Une telle solution du problème dans la plupart des pays constituait pour le Gouvernement des Soviets un succès pratique considérable. On peut affirmer que les décisions que nous venons d'examiner ont levé un grand et important obstacle qui s'est dressé au début devant le Gouvernement des Soviets dans la réalisation de certains objectifs de son commerce extérieur. L'Etat soviétique put dorénavant effectuer librement l'exportation des meubles expropriés en U.R.S.S., les réaliser d'après le mode qui lui convenait et obtenir, de ce fait, un résultat financier considérable.

Section II

ANALYSE CRITIQUE DE LA JURISPRUDENCE

Les procès dont nous venons d'examiner sommairement les solutions soulèvent un grand nombre de questions de droit international privé. Il nous semble indispensable d'ajouter à ce simple exposé de fait et à l'examen sommaire des solutions l'analyse juridique du problème, dans ses grandes lignes, tout au moins.

Position du problème. Ecartons d'abord, dans cette analyse, pour la clarté de cette discussion, les considérations tirées du fait de la reconnaissance ou de la non-reconnaissance du Gouvernement des Soviets. Cela ne signifie d'ailleurs en aucune façon que le problème de la reconnaissance n'ait exercé aucune influence sur la jurisprudence — au contraire. Nous avons déjà exposé comment et dans quelle mesure cet ordre de considérations a exercé son influence sur la solution de certains procès de propriétaires dépossédés (*Luther c/ Sagor*

première instance ; *affaire Bounatian* ch. V ; supra 189) ; ce que nous entendons analyser maintenant c'est exclusivement l'attitude des tribunaux à l'égard des actes d'expropriation, *abstraction faite du problème de la reconnaissance*.

Si on écarte ce premier point, très important, et d'autres points secondaires, de la discussion on constate que les principales questions envisagées par la jurisprudence des différents pays à propos de procès intentés par les propriétaires dépossédés peuvent être groupés en trois problèmes :

1. *Le problème de la loi qui régit le transfert de propriété.*

2. *A supposer cette première question résolue dans le sens de l'application de la loi soviétique, il s'agit d'examiner ensuite dans quelle mesure les actes du Gouvernement des Soviets sur l'expropriation pouvaient être appliqués sans enfreindre l'ordre public du pays du juge. Autrement dit, on était généralement amené à envisager la question sous l'angle de la théorie de l'ordre public.*

La validité des actes d'expropriation fut envisagée aussi bien *au point de vue du fonds qu'au point de vue de la forme*.

3. Il reste, enfin, à se demander, *quelle était l'influence qu'avait exercé sur l'attitude de la jurisprudence l'état des rapports diplomatiques du pays du juge avec l'U.R.S.S.* En d'autres termes, il s'agit, le rôle de la reconnaissance étant précisé ailleurs, de préciser *le rôle exercé sur la jurisprudence par les traités conclus avec le pays du juge*.

1° LE PROBLEME DE LA LOI QUI REGIT LE TRANSFERT DE LA PROPRIETE

La première question que nous avons à envisager est celle de la loi qui régit le transfert de propriété en conséquence des mesures d'expropriation.

Dans l'immense majorité des cas, la jurisprudence applique ici le statut du territoire de situation du bien. « La propriété des meubles envisagés *at singuli* est régie en droit international privé par la loi du lieu de leur situation réelle à la date de l'acte juridique dont la validité est contestée »¹. Cette règle, généralement et universellement admise, par le droit international privé, trouve incontestablement son application dans le cas qui nous occupe. En principe, c'est la loi soviétique qui est la loi normalement applicable tant qu'il s'agit de

1. Bartin, *Principes de droit international privé*, t. I, p. 61.

déterminer la validité et les effets de transmission de la propriété sur les meubles en litige.

Ce n'est que par suite d'un malentendu et d'une erreur de droit que le tribunal de la Seine, dans un cas isolé, faisait dépendre du droit français la solution du problème de la propriété des biens dont l'acquisition avait eu lieu en Russie¹.

2° LES MESURES D'EXPROPRIATION ET LA THÉORIE DE L'ORDRE PUBLIC

Beaucoup plus complexe est ce second problème.

En admettant le principe général que la loi normalement applicable à la transmission des biens est la loi « du lieu de leur situation réelle à la date de l'acte juridique dont la validité est contestée », c'est-à-dire la loi soviétique, son application peut être écartée dans les cas d'espèces si elle est contraire à l'ordre public.

Et, en fait, le problème envisagé sous l'aspect de la théorie de l'ordre public a soulevé beaucoup de difficultés et de complications dans la pratique. Inutile de dire que le problème n'a pas reçu de solution uniforme, ni universelle. On peut même affirmer que par sa nature même elle n'est pas susceptible d'avoir une solution définitive et uniforme.

La diversité de la notion d'ordre public suivant les pays.

La solution ne peut être ni générale, ni uniforme d'abord pour des raisons qui tiennent leur origine dans les conceptions différentes du rôle et de la portée d'application de la notion de l'ordre public dans les différents systèmes rationaux de droit international privé.

En effet, on peut dire, *a priori*, que tant qu'il s'agit d'examiner une situation juridique quelconque sous l'angle de la notion de l'ordre public, la solution doit différer suivant le pays où l'espèce sera jugée. En Allemagne, elle sera toute autre qu'en Angleterre ; dans ce dernier pays toute autre qu'en France, etc.

a. *En droit allemand*. On sait que la notion de l'ordre public a comme base en droit allemand l'art. 30 de la loi d'Introduction au

1. Cf. Makarov, *Précis*, p. 140. Delehelle, *op. cit.*, p. 46. La transmission de la propriété (c'est incontestable) dit Delehelle, « est soumise à la loi du lieu de la situation du bien au moment de cette transmission. Le transfert postérieur de ce bien dans un autre pays n'y peut rien changer. Et les art. 2279 et 2280 du Code civil établis pour l'acquisition des meubles sur le sol français, ne sont certainement pas faits pour régir l'acquisition de biens en Russie, même si ces biens sont ensuite importés en France ». V. aussi Lagarde, *op. cit.*, p. 128.

Code civil. (E.G.B.G.B.) qui stipule que « l'application d'une loi étrangère est exclue toutes les fois où pareille application contreviendrait aux bonnes mœurs ou au but d'une loi allemande ». Il est vrai que cette formule légale qui repose sur la doctrine des lois prohibitives des Savigny, cette dernière ayant exercé une grande influence sur la jurisprudence allemande du XIX^e siècle, laisse au juge un très large pouvoir d'appréciation. Cependant, il faut noter, que, malgré le sens très large de la formule de l'art. 30 de la loi d'introduction, en fait le pouvoir du juge est beaucoup moins étendu qu'on pourrait le supposer partant de la formule légale. D'abord, la portée d'application de l'art. 30 est limitée par l'interprétation jurisprudentielle du texte. D'après le point de vue de la jurisprudence allemande, la disposition de l'art. 30 ne fait échec à l'application de la loi étrangère normalement compétente que lorsque « la différence entre les conceptions politiques et sociales, sur lesquelles est fondée la loi étrangère intéressée et la loi allemande correspondante, est telle que l'application de la loi étrangère s'attaquerait directement aux fondements mêmes de la vie politique ou économique allemande »¹.

En même temps, le législateur allemand manifeste la même tendance à enlever au juge le prétexte de faire jouer son pouvoir d'appréciation, en fixant par des dispositions spéciales les limites d'application de l'art. 30².

Bref, tant qu'il s'agit du droit allemand, la tendance est très nette : le juge allemand ne peut pas être disposé à faire l'application de la notion de l'ordre public d'une façon fréquente et large.

b. *En droit italien.* Nous pouvons observer la même tendance sur le terrain du droit italien. Là aussi, on trouve une formule légatée concernant l'application de la notion de l'ordre public (art. 11 et 12)³. D'après l'opinion de la majorité de la doctrine, ce qui, il est vrai, n'est pas toujours suivi par la jurisprudence, ce dernier texte doit être interprété restrictivement, dans ce sens que l'application de la

1. V. notamment Reichsgericht, Civ. Entscheidungen t. IX, p. 30 ; t. LXXXIII p. 369 ; t. XCII, p. 183 ch. V. *Répertoire de droit international*, art. Lewald ; *Droit international privé allemand*, n° 39 et 41 et références.

2. V. les exemples dans l'art. de M. Lewald, précit. n° 43 et suivants.

3. L'art. 2 dispose : les lois pénales et les lois de police et de sûreté publique obligent tous ceux qui se trouvent sur le territoire du Royaume.

Art. 12. — Malgré les dispositions des articles précédents, dans aucun cas, les lois, les actes et les jugements d'un pays étranger et les dispositions et conventions privées ne pourront déroger aux lois prohibitives du Royaume concernant les personnes, les biens et les actes, ni aux lois qui touchent, d'une manière quelconque à l'ordre public et aux bonnes mœurs.

loi étrangère compétente doit constituer la règle, et la limitation par l'ordre public — l'exception¹.

c. *En droit français*. Il serait téméraire de donner ici, dans les cadres d'un ouvrage consacré à un problème spécial, l'exposé complet de la doctrine de l'ordre public, telle qu'elle apparaît d'après l'examen de la jurisprudence et de la doctrine françaises. Il nous suffit, pour les besoins de la discussion, de préciser un seul caractère de cette doctrine dans le système français du droit international privé. Ce caractère, qui imprime une physionomie spéciale à la doctrine française est le pouvoir très large d'appréciation du juge et il est saisissant surtout quand on compare le système du droit international privé français avec le système allemand.

« On ne peut pas plus dresser *ne varietur* une liste fermée des dispositions d'ordre public international, dit M. Bartin² de la loi française, qu'on ne peut dresser *ne varietur* une liste des pays non civilisés dont le juge français devra refuser d'appliquer les coutumes ou les ébauches de législation. Dans l'un et l'autre cas, tout dépend des circonstances, tout dépend des conditions dans lesquelles se présente l'application de la disposition suspecte ou celle de la législation disqualifiée... Et il n'est pas moins clair que si tout, dans cette doctrine, repose sur l'opinion du juge, c'est à la date à laquelle ce juge statue que son opinion compte, son opinion sur la possibilité ou l'impossibilité de l'adaptation aux règles françaises du conflit des lois, de la disposition suspecte de la loi étrangère ».

Ce pouvoir du juge, extrêmement large pour apprécier les cas et limiter l'application de la clause d'ordre public, est, sans contestation possible, un trait essentiel du système du droit international français.

d. *En droit anglais*. Il nous reste, pour achever le tableau des diverses doctrines nationales d'ordre public, à préciser très brièvement la position de la doctrine anglaise. Il est certain que la notion de l'ordre public qui reste vague « indéfinie, relative, variable », même sur le terrain du droit continental où on peut trouver, cependant, certaines formules légales qui précisent son sens et sa portée, est encore moins nettement dégagée sur le terrain du droit anglais. Ici, on ne peut même pas parler de la « doctrine » ou de la « théorie » de l'ordre public. Les décisions judiciaires ont recours à cette notion

1. V. *Répertoire de droit intern. Droit international privé de l'Italie*, par M. Udi-na, n° 96 et suiv.

2. *Principes*, t. I, § 103, p. 268.

dans des cas particuliers sans la généraliser¹. Il existe des matières où on ne peut trouver aucun précédent invoquant cette notion (notamment en matière réelle). Il faut chercher la définition de la notion dans la doctrine, et notamment chez Dicey qui pose comme principe général de droit anglais que les tribunaux anglais ne sanctionnent pas un droit dûment acquis par ailleurs d'après la loi d'un pays étranger, lorsque l'exécution dudit droit est incompatible avec l'ordre public anglais ou le maintien des institutions politiques anglaises².

Il est certain, cependant, que, malgré ces tentatives de synthèse et de généralisation, la notion d'ordre public reste non seulement empreinte d'imprécision et « très vague », mais aussi beaucoup moins développée qu'en droit continental³.

La notion d'ordre public et l'attitude de la jurisprudence de différents pays dans les procès soviétiques. —

Cette brève étude sur la conception d'ordre public dans quelques systèmes nationaux de droit international privé permet, comme nous l'avons déjà affirmé, de supposer *a priori* que la position des tribunaux des différents pays appelés à solutionner des procès de propriétaires dépouillés par le Gouvernement des Soviets, doit présenter des écarts considérables. Et, en fait, cette raison, initiale en quelque sorte, peut expliquer dans une certaine mesure la variété de la jurisprudence et la diversité des motifs invoqués dans des solutions quelquefois identiques.

Attitude de la jurisprudence française

Pour le juge français, dont le pouvoir d'appréciation est très large, les mesures d'expropriation, effectuées par le Gouvernement des Soviets, sont incontestablement et sans examen détaillé des actes, contraires à l'ordre public français et ne peuvent avoir aucun effet sur le territoire de la République française.

1. V. par exemple Statement of Turner, L.J. in *Hope v. Hope* concernant l'effet du contrat :

« If it be in breach, fraud or evasion of the law of this country, or contrary to its policy, the courts of this country cannot, as conceive, be called upon to enforce it ». D.M. et P. 743 cit. par Habicht Am. Journ. of Int. Law 1927, vol. 21, p. 241.

2. Where the enforcement of such right is inconsistent with the policy of English law, or with the moral rules upheld by English law, or with the maintenance of English political and judicial institutions, Dicey and Keith, *A digest of the law of England with reference to the conflict of laws* 4^e édit. 1927, p. 27.

3. V. Nolde, *op. cit.*, p. 203 et références, v. aussi Max Habicht *op. cit.*, p. 241.

« Attendu, qu'aux termes de l'art. 545 du Code civil nul en France
 « ne peut être contraint de céder sa propriété si ce n'est pour cause
 « d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité,
 « que cette règle insérée dans nos codes et affirmée par nos cons-
 « titutions successives est une des bases fondamentales de nos
 « institutions sociales, qu'on ne saurait la faire fléchir en consi-
 « dération d'une législation étrangère sans troubler profondément
 « l'ordre établi sur le territoire de la République ;
 « Et attendu, que le décret soviétique du 26 janvier 1918 prononce
 « la nationalisation de la flotte marchande russe, sans prévoir qu'une
 « juste et préalable indemnité sera attribuée aux propriétaires
 « dépossédés ; que ce décret institue ainsi un mode d'acquisition de
 « la propriété que les tribunaux français ne peuvent reconnaître »...

Telle est la formule de l'arrêt de la Cour de cassation rendu dans l'affaire Ropit.

La jurisprudence va même encore plus loin.

Pour elle l'application de la clause d'ordre public n'est pas exclue, même dans le cas où, comme dans ceux que nous envisageons, il s'agissait de « situations juridiques consommées ».

Le problème des *droits acquis* ne peut pas être posé tant qu'il s'agit de transfert de propriété, effectué en vertu d'une loi contraire à l'ordre public français¹ :

1. Même arrêt. Il faut cependant faire certaines réserves aux formules de la Cour de cassation. La jurisprudence postérieure marque un pas dans la voie de reconnaissance des effets de mesures d'expropriation faisant une distinction suivant le cas où l'application du droit soviétique exige ou non du juge un concours immédiat à l'application d'une règle de droit soviétique (v. notamment l'arrêt de la Cour de Bordeaux dans l'affaire Banque de Sibérie c/ Vairon et C^{ie} *R.D.I.P.*, 1929, p. 99, note Niboyet, Clunet, 1929, p. 115 ; S., 1928-2-161 note Niboyet, D.P., 1929-2-113, note M. Picard et l'arrêt de la Cour de Paris rendu le 13 juin 1928 dans l'affaire C^{ie} Nord de Moscou c/ Phénix Espagnol. *R.D.I.P.*, 1929, p. 97, note Niboyet ; Clunet 1929, p. 119, note M. Picard et P. Tager ; S., 1928-2-161 note Niboyet, D.P., 1929-2-113, note M. Picard ; *Gaz. du Pal.*, 1928-2-594).

La doctrine française, qui généralement approuvait la position prise par la jurisprudence, formula cependant quelques réserves quant à la portée d'application de la clause d'ordre public. V. notamment l'opinion de M. J.-P. Niboyet, note, *Revue*, 1929, p. 295 qui, examinant la question : quels seront les droits des tiers qui ont acquis les biens des Soviets en Russie ou dans un autre pays ? distingue trois hypothèses. Dans la première hypothèse, il s'agit de droits acquis en Russie par des tiers où les Soviets, après avoir exproprié des biens sis en Russie les ont revendus à des tiers, qui les ont introduits en France. Ici, il paraît difficile, d'après le savant auteur « de soutenir que l'ordre public s'oppose à la reconnaissance du droit d'un acheteur de bonne foi qui a payé le prix de la chose ». Dans la deuxième hypothèse aussi, où il s'agit de biens vendus par les Soviets hors de la Russie, mais pas en France, il est très douteux que les acquéreurs seraient inquiétés, s'ils les transportaient tôt ou tard en France. Enfin, seulement dans la troisième hypothèse, « si les Soviets venaient à vendre en France les biens appropriés et qu'on le sache » et plus généralement tant que les Soviets restent eux-mêmes propriétaires, une revendication peut aboutir à leur rencontre

« ... attendu que si, en principe, les tribunaux d'un Etat, « lorsqu'ils sont appelés à apprécier une situation juridique née « sous l'empire d'une législation étrangère doivent le faire en appli- « quant la loi étrangère, cette règle ne les oblige que dans la mesure « où l'application de la loi étrangère, ou le respect des droits acquis en « vertu de cette loi, ne porte pas atteinte à des principes ou à des « dispositions de leur loi nationale considérée comme essentielle « pour l'ordre public »¹.

Bref, la transmission de propriété, effectuée en conséquence directe ou indirecte des mesures d'expropriation du Gouvernement des Soviets n'est pas valable et ne peut produire aucun effet en dehors de l'U.R.S.S.

Attitude de la jurisprudence des autres pays, spécialement de la jurisprudence allemande. — Nous avons déjà pu constater que la jurisprudence des autres pays, dans les procès intentés par des propriétaires dépouillés par le Gouvernement des Soviets, différerait radicalement de la jurisprudence française. Si l'on fait abstraction des quelques décisions isolées des tribunaux de première instance, on constate que la jurisprudence allemande, anglaise, italienne, s'est prononcée en définitive, dans un sens favorable aux nouveaux propriétaires. Il est indéniable qu'une des raisons importantes, sinon décisive de cette attitude, était des considérations tirées du fait de la reconnaissance du Gouvernement des Soviets par le pays du juge (surtout en Angleterre et en Italie) et celles tirées de l'existence du traité avec l'U.R.S.S.

Cependant, pour justifier le point de vue opposé à celui de la jurisprudence française et reconnaître les droits des nouveaux propriétaires sur les objets confisqués par le Gouvernement des Soviets, les tribunaux des autres pays ont invoqué plusieurs autres arguments, tirés aussi bien de *la nature même de l'expropriation en tant qu'institution juridique*, que de *l'analyse des décrets soviétiques*.

A. Arguments justifiant la thèse soviétique et tirés de la nature même de l'expropriation en tant qu'institution juridique. Discussion

Sans nous arrêter à certains points secondaires, comme ceux invoqués dans certaines décisions anglaises sur le caractère de *act of state*

dans tous les pays « où une clause de traités ne s'y oppose pas » et où les idées de respect de la propriété privée soient semblables aux conceptions françaises.

V. aussi l'opinion de Delchelle qui admet aussi (*R.D.I.P.*, 1927, p. 220) que dans certains cas on ne pourra pas revendiquer les biens nationalisés. Il indique notamment que « cette revendication ne peut pas aboutir lorsqu'elle est intentée à l'égard de l'Etat russe, parce que celui-ci jouit de l'immunité de juridiction, due aux Etats étrangers souverains ».

1. Même arrêt.

point et les considérations tirées de la *nature pénale de certains actes de confiscation*, indiquons brièvement que ces motifs ont été invoqués, surtout par les juges anglais, dans l'espèce *Paley contre Weiss* et autres¹.

« *Act of state point* ». Le premier point, que les juges anglais ont qualifié eux-mêmes comme « point de l'acte d'Etat » (*act of state point*) rejeté en première instance, fut adopté par les juges d'Appel. Il a été résumé par le Lord Justice Scrutton en ces termes : ... « Le troisième motif pour lequel les défendeurs doivent, à mon avis, obtenir gain de cause, est le point auquel on a fait allusion, comme au point de l'acte d'Etat. Les témoignages auxquels je me suis référé, établissent clairement la saisie de la propriété, soit par un groupe de révolutionnaires dont l'acte fut par la suite adopté par le gouvernement, soit par un pouvoir usurpateur, devenu depuis, gouvernement. Cette Cour ne mettra pas en question la légalité des actes faits par un gouvernement étranger à l'encontre de ses propres nationaux touchant la propriété située sur son propre territoire ».

Ce point de vue fut adopté par les deux autres juges (Scrutton L.J. et Russel L.J.), avec cette réserve, soulignée par le dernier juge, qu'il reconnaît l'effet aux mesures soviétiques puisqu'il s'agit « d'actes d'Etat envers les *propres citoyens* de cet Etat ».

Comme le disait avec raison le baron Noldé¹, cela aboutit à la reconnaissance « absolue et en bloc » de toutes les mesures émanant d'Etats étrangers, « quelles qu'elles soient. » Cet argument, sans être développé et précisé n'est pas suffisant, nous semble-t-il, pour justifier les mesures soviétiques, surtout quand il s'agit d'actes dont le caractère est, comme c'est le cas dans l'espèce *Paley contre Weiss* et autres, nettement administratif.

Considérations tirées de la matière pénale de certains actes de confiscation. — Il n'est pas indispensable non plus d'examiner en détails le second argument, tiré par la jurisprudence du caractère pénal de certaines dispositions des actes d'expropriation « qui peut créer, au profit de l'Etat, un titre de propriété ». La loi pénale étant strictement territoriale, ses effets sont universels, selon le juge. Cela est certainement vrai, mais cette interprétation du juge (Mackinnon, dans l'affaire *Paley*) comme le remarque avec justesse M. Nolde, « n'exclue nullement le jeu normal d'une autre règle du droit international privé qui est la règle de l'ordre public ».

1. V. art., cit. *Revue Sottile*, p. 209.

Discussion concernant le fond même de la question ; considérations tirées de la nature même de l'expropriation en tant qu'institution juridique.

Beaucoup plus intéressante, au point de vue des principes juridiques est la discussion instituée à propos du *fond même de la question de la nature même de l'expropriation en tant qu'institution juridique*.

C'est dans la jurisprudence allemande qu'il faut chercher des formules très nettes concernant ce point essentiel de la discussion. Pour saisir le sens de l'attitude de la jurisprudence allemande, en la matière, il nous suffit de rapporter les principaux motifs du jugement dans l'affaire Lepke, très caractéristique pour cette jurisprudence.

Le juge allemand pose d'abord le principe, se conformant ici aux tendances générales du droit international privé allemand, qu'il n'y a pas lieu d'appliquer dans cette affaire l'art. 30 du E.B.G.B. étant donné que « cette disposition ne permet pas de critiquer un acte de souveraineté que le gouvernement d'un Etat étranger prend à l'égard de ses ressortissants, surtout quand ce gouvernement comme c'est le cas du Gouvernement Russe, est reconnu par l'Allemagne ».

Prenant ensuite position sur le fond même du problème, le tribunal déclare « *qu'une expropriation des citoyens, sans indemnité, au profit de l'Etat, opérée en temps de guerre ou d'état de nécessité, ne peut être considérée, d'après les conceptions du droit allemand, comme contraire aux bonnes mœurs en général* ».

Tel est le point cardinal du problème. Pour le juge allemand, une expropriation, même sans indemnité, peut ne pas être en contradiction avec l'ordre public allemand.

Cette attitude de la jurisprudence allemande est en opposition fondamentale avec la position de la jurisprudence française qui fut précisée, à l'occasion de l'affaire du *Ropit*, par la Cour suprême en France.

Toutefois, les tribunaux allemands n'ont pas été les seuls à prendre une position tendant à reconnaître que l'expropriation, même sans indemnité, peut ne pas être contraire à l'ordre public du pays respectif. On peut retrouver les mêmes idées exprimées par les juges anglais et italiens. « A l'heure actuelle, — disait notamment Lord Justice Scrutton, jugeant l'affaire *Luther contre Sagor*, — les citoyens britanniques qui donnent peut-être à l'Etat plus de la moitié de leurs revenus en impôts sur le revenu et *supertax*, et

une large proportion de leur capital sous forme de droits de succession et pour lesquels l'impôt sur le capital est une épée de Damoclès, ne peuvent guère déclarer qu'un Etat étranger est immoral qui considère (encore que cela puisse paraître faux) que le fait d'investir les biens individuels est la meilleure forme du droit de propriété ».

Dans le même sens, mais d'une façon plus réservée, s'est exprimée la Cour de cassation d'Italie, dans l'arrêt rendu, le 25 avril 1925, dans l'espèce *Association coopérative italienne c/ Société de production du soufre*¹ où la Cour déclare que, normalement le droit italien garantit l'inviolabilité de la propriété privée, mais, néanmoins, la Cour reconnaît, d'autre part, *qu'un citoyen peut être contraint, dans l'intérêt social, de céder sa propriété à condition d'une indemnité concomitante. Pour cette raison et quoique dans l'espèce l'indemnité pour le dommage ne soit pas encore fixée*, dit la Cour, *cette circonstance ne peut pas être opposée, ni à la loi fondamentale d'Italie, ni aux autres lois qui sont, d'une façon ou d'une autre, en rapport avec l'ordre public et les bonnes mœurs*².

Ce dernier point de vue sur la validité des actes d'expropriation, dont la formule la plus claire se trouve dans les décisions rendues dans le procès contre la maison Lepke, fut vivement combattu par la doctrine. Plusieurs arguments furent invoqués contre la thèse du Tribunal de Berlin.

L'expropriation en droit moderne. Ecartant toutes les questions secondaires, il faut, pour avoir une opinion juste sur la valeur de la thèse du Tribunal de Berlin, apprécier le problème d'une façon plus large au point de vue de la conception de l'institution même de l'expropriation en droit allemand par rapport au droit soviétique. Existe-t-il une similitude entre ces deux conceptions ou non ? Tel est le problème qu'il est nécessaire de résoudre.

Or, élargissant ainsi le champ de la discussion, nous pourrions constater que la thèse du Tribunal de Berlin n'est peut-être pas aussi critiquable qu'elle l'avait parue à certains auteurs.

Procédons à l'analyse de la nature même de l'expropriation en tant qu'institution juridique. On apercevra peut-être qu'il n'y a pas, quant au fond, d'incompatibilité absolue avec l'expropriation, telle qu'elle est conçue par le législateur soviétique, avec la même institution, telle qu'elle existe non seulement en droit allemand, mais aussi dans les autres Etats modernes en général.

1. V. Clunet, 1924, pp. 236 et suiv.

2. Ostrecht, 1925, n° 1, p. 178-179 ; Kelman, *Le droit soviétique devant les Tribunaux étrangers*, p. 46.

On peut d'abord poser le principe que *l'expropriation est une institution juridique connue et appliquée par tous les Etats modernes sans exception*.

Il faut constater, ensuite, que le point de départ de l'expropriation qui est « le fait par l'Etat de priver un particulier de son droit de propriété, pour satisfaire aux exigences de l'intérêt général dont il a la garde » est « l'expropriation pour cause d'utilité publique ».

L'expropriation pour cause d'« utilité publique » est connue de tous les Etats modernes. Cette notion d'« utilité publique » qui constitue « l'élément déterminant du fait d'expropriation », nous le trouvons dans le droit interne de la plupart des Etats modernes. On trouve ce principe exprimé dans les Constitutions des Etats modernes¹.

L'expropriation et le problème de l'indemnité. Tant qu'il s'agit de condition de fond d'expropriation, le point le plus délicat et le plus discuté est *le problème de l'indemnité*. C'est un principe fondamental des Etats modernes dont le droit repose sur le respect de la propriété privée que nul ne peut être contraint de céder sa pro-

1. « Toujours pour des raisons d'utilité publique » (Constitution des Etats-Unis) « Pour cause d'utilité publique et en vertu de dispositions législatives (Allemagne, art. 153) ; Esthonie (art. 24) ; Finlande (art. 6) ; Grèce (art. 19) ; Lithuanie (art. 23) ; Roumanie (art. 17) ; Argentine (art. 17) ; Chili (art. 10) ; Mexique (art. 27) etc... »

V. Mirkine-Guetzévitch, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*.

V. aussi J. Gausson Y. Marin, *Le droit de propriété selon la déclaration des droits de 1789 et le droit public contemporain*, ed. Institut Int. de Droit Public, 1929, p. 17.

Certains auteurs affirment cependant qu'il est impossible d'évoquer, tant qu'on est sur le terrain de droit soviétique, le principe universellement reconnu que l'expropriation ne peut être admise, que sous certaines conditions et que « pour cause d'utilité publique ».

L'argument est tiré de la nature de l'Etat soviétique comme Etat de classe.

Or, d'après les critiques, (Cf. notamment Philonenko, art. cit. Clunet, 1929, pp. 18 et 19), les notions d'utilité publique, de bien public ont un sens tout autre sur le terrain du droit soviétique que sur le terrain de droit des autres Etats modernes. En effet, l'Etat soviétique n'est pas un Etat national. L'Etat soviétique est un Etat qui existe dans l'intérêt de certaines classes... poursuit les intérêts de certaines classes envisagées comme des catégories sociales dénationalisées et qui ne s'attachent même pas nécessairement à un territoire déterminé.

On ne peut pas nier l'exactitude de l'argument même. Comme nous l'avons déjà remarqué, l'U.R.S.S. d'après la conception soviétique est un Etat de classe, *supra* ou *extra* national (V. *supra*, p. 22). Néanmoins, nous émettons des doutes sur la valeur de cet argument tiré, de la nature particulière de l'Etat soviétique tant qu'il s'agit de l'opposer à la thèse du juge allemand, anglais ou italien, dont les gouvernements ont reconnu l'U.R.S.S., *nullement comme Etat dans le sens d'une institution supra nationale que lui attribue le législateur soviétique, mais dans le sens généralement admis par le droit public des Etats modernes*.

priété que moyennant une juste et préalable indemnité. Ce principe, dont l'origine se trouve dans la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789, est consacré par les Constitutions des Etats modernes¹.

C'est surtout partant de ce principe qui reconnaît le droit aux propriétaires expropriés, que les objections les plus vives ont été formulées contre la thèse du Tribunal de Berlin qui déclara « *qu'il n'est pas contraire à la conception du droit allemand qu'en temps de guerre ou de nécessité, l'Etat effectue une expropriation des particuliers à son profit, sans aucune indemnité, et que l'expropriation faite dans ces conditions opère valablement le transfert de propriété aux yeux du droit allemand* ».

Il nous semble, que les objections formulées contre la thèse du tribunal, reposent sur l'analyse insuffisante du droit constitutionnel allemand. En effet, la Constitution d'Empire ne demande « qu'une indemnisation appropriée » (angemessen) et, par conséquent, admet implicitement une indemnité qui ne présente qu'une compensation incomplète du préjudice. D'autre part, la Constitution permet au législateur d'Empire de *procéder à une expropriation sans indemnité*².

Ce principe ne paraît nullement être, aux yeux du législateur allemand, actuellement, un principe tout à fait exceptionnel du droit commun. Il paraît plutôt être un signe parmi tant d'autres de ce phénomène du fléchissement du principe « propriété sacrée », qui était en Allemagne une des conséquences de la guerre mondiale. Il reflète un changement des conceptions juridiques sur la situation de l'Etat en face de la propriété privée et peut être interprété aussi comme « un compromis entre les conceptions de l'Etat bourgeois et celles du socialisme »³.

1. Nul ne sera exproprié sans une juste indemnité (Etats-Unis) moyennant pleine et entière indemnité (Finlande art. 6); moyennant préalable indemnité (Grèce, art. 19), (Turquie, art. 74); juste et préalable (Roumanie, art. 17); indemnité (Pologne, art. 99); (Argentine, art. 17); (Chili, art. 10); (Mexique, art. 27). V. Gascon y Marin, rapport précité, p. 16.

2. Art. 153, al. 2. Expropriation... ont lieu, *sauf dispositions contraires d'une loi du Reich ...* contre juste indemnité...

3. Cf. Fleiner, *op. cit.*, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, pp. 196-197.

Il faut aussi, d'après nous, écarter un autre argument, tiré du fait que l'Etat soviétique effectue l'expropriation uniquement « à cause de la valeur vénale que les objets confisqués renferment » (Philonenko, art. cit. Clunet, 1929, p. 21) et s'étant emparé par force d'objets de propriété privée, les employait *pour réaliser de modestes bénéfices pécuniaires* (Nolde, art. cit. *Revue Sottile*, p. 201).

Il faut observer d'abord que cet argument n'a de valeur que dans la mesure où il s'agit de certains procès, intentés à l'occasion de la vente d'objets de luxe et d'art. Or, dans la majorité des cas, il s'agissait en fait de la vente à l'étranger surtout de *stocks de marchandises* expropriés en U.R.S.S.

Le Gouvernement des Soviets procéda à leur exportation, suivant un plan de

Peut-on dire, dans ces conditions, que la thèse du Tribunal de Berlin dans l'affaire Lepke est en opposition avec les conceptions actuelles du droit allemand sur l'expropriation ?

D'ailleurs, l'attitude du législateur à l'égard du principe d'indemnité, que nous avons observé sur le terrain du droit allemand ne constitue nullement une exception. En effet, on trouve une disposition analogue à celle de l'art. 153 de la Constitution d'Empire dans la Constitution Tchécoslovaque qui pose le principe que l'expropriation n'est possible que conformément à la loi et moyennant indemnité, *sauf pour le cas où une loi dispose qu'il ne sera pas alloué d'indemnité*.

On peut même dire davantage.

On peut affirmer que cette nouvelle tendance, consacrée par les textes constitutionnels de l'Allemagne et de la Tchécoslovaquie d'après guerre, ne fait que consacrer certaines pratiques qu'on peut observer dans le droit interne des Etats *déjà avant la guerre de 1914*.

On peut constater notamment que la thèse consacrée par le Tribunal de Berlin ne pouvait paraître choquante ni aux juges italiens¹, ni aux juges anglais².

commerce extérieur et leur réalisation avait pour but beaucoup moins la réalisation de bénéfices pécuniaires que l'achat, pour l'importation en U.R.S.S., d'autres marchandises dont l'Etat soviétique avait besoin. La vente des biens expropriés aurait pu n'être qu'un moyen de mettre en exécution le plan du commerce extérieur établi par l'Etat soviétique. On peut dire, par conséquent, que si on envisage la situation au point de vue de l'Etat soviétique, ce dernier en réalisant à l'étranger les marchandises expropriées poursuivait les buts qui étaient pour lui conformes à l'intérêt général de l'Etat soviétique. Il nous semble que l'argument tiré de la nature de l'emploi des objets expropriés par le Gouvernement des Soviets est aussi dangereux que la recherche des mobiles d'un acte juridique pour justifier par ce procédé son annulation.

1. Il suffit de rappeler la loi italienne d'avant-guerre du 4 avril 1912, qui a monopolisé les assurances sur la durée de la vie humaine au profit d'un institut national d'assurances, organisant toutes les assurances sur la vie en service public. Or, cette loi interdit formellement l'allocation par les tribunaux de toute indemnité aux groupements dépossédés. La loi s'exprime dans les termes suivants : « Les Sociétés, les associations, Compagnies, entreprises ou les particuliers qui, de quelque façon que ce soit, pratiquent dans le Royaume l'assurance sur la durée de la vie humaine, ne pourront jamais réclamer à l'Etat ou à l'Institut national des assurances aucune garantie, compensation ou indemnité à quelque titre ou pour quelle cause que ce soit, en raison de conséquences, de quelque nature qu'elles soient, se rattachant directement ou indirectement au monopole établi par la présente loi (art. 2, § 1).

2. Cf. Sir John Fisher Williams, *International Law and the property of Aediens*. (*The British Year Book of international law*, p. 217), trad. Jèze.

C'est un principe généralement admis que le parlement anglais peut faire une loi supprimant une propriété sans qu'aucune indemnité soit accordée aux propriétaires dépossédés.

« Supposons, par exemple, — écrit John Fisher Williams, qu'un Gouverne-

Telles sont les constatations que l'on peut faire sur le terrain du droit allemand, italien, anglais, sur la question de l'indemnité. On peut d'ailleurs, généralisant nos constatations, aboutir à la conclusion que dans les autres Etats dont la législation repose aussi sur le principe de propriété privée, le principe selon lequel l'expropriation n'est possible que moyennant une indemnité, n'est appliqué en pratique qu'avec des réserves¹.

ment Britannique (peut-être, mais pas nécessairement, travailliste), introduise et fasse voter un projet de loi pour l'acquisition, par l'Etat, des squares de Londres ou de la propriété des mines de charbon ou d'autres minéraux en n'accordant aux propriétaires actuels aucune indemnité, ou en ne leur accordant qu'une indemnité inférieure à la valeur vénale de ces propriétés. Nos propriétaires fonciers britanniques, nos propriétaires de mines de charbon, n'auront aucun recours ils devront se consoler en songeant que cette législation est visée par un Lord Chancelier écrivant la vie d'un autre Lord Chancelier.

1. Aux Etats-Unis, par exemple, la constitution fédérale comme nous l'avons déjà signalé, admet le principe qu'« aucune propriété privée ne sera prise pour l'utilité publique, sans une juste indemnité. Mais, toute la doctrine américaine déclare que ce principe doit être interprété sous la réserve du «pouvoir de police». Et cette réserve est tellement large qu'elle couvre toutes les atteintes à la propriété privée édictées par les réformes sociales. C'est ainsi que lorsque fut aboli l'esclavage, il ne fut accordé aucune indemnité. Lorsque, tout récemment, la Constitution Fédérale Américaine autorisa le Congrès à voter une loi prohibant le commerce de l'alcool, aucune indemnité ne fut allouée aux nombreux propriétaires, agriculteurs et commerçants ruinés par cette loi de prohibition.

On peut observer certains signes de fléchissement du principe dont il s'agit même en France; lorsque fut abolie la fabrication et la vente de l'absinthe, à la suite de la loi du 16 mars 1915, aucune indemnité ne fut allouée aux fabricants, ni aux agriculteurs dont les intérêts étaient si durement touchés. Cette solution a été admise par la jurisprudence. Toutes les fois que le Conseil d'Etat ou contentieux a été saisi d'un recours en indemnité contre l'Etat en raison des dommages causés par une loi sociale, il l'a rejeté (V. notamment Conseil d'Etat, 29 avril 1921, S., 23-III-41, note Hauriou).

Toute la législation française d'après-guerre sur les loyers constitue aussi une des manifestations du fléchissement du même principe. (V. les considérations de M. Duguit sur la loi du 9 mars 1918, *Traité de droit constitutionnel*, 2^e édit. t. III, pp. 521 et suiv.).

On peut citer d'autres exemples dans le même sens, notamment :

La réforme d'Uruguay de 1911 où l'Etat, par une loi du 26 décembre 1911 a monopolisé les assurances sur l'incendie, sur la vie et sur les accidents de travail. Cette loi donna, en outre, pouvoir au gouvernement d'entreprendre d'autres catégories d'assurances, assurances maritimes, assurances contre la grêle. La loi ne contient aucune disposition à l'égard d'indemnités, elle ne les accorde pas, mais elle ne les interdit pas. Il ressort, cependant, des discussions parlementaires que, dans la pensée du législateur uruguayien, aucune indemnité ne devait être allouée. Cf. G. Duguit, *op. cit.*, p. 526 et références sur la responsabilité de l'Etat législateur parmi lesquelles citons :

Jèze, *Revue de droit public*, 1912, pp. 433 et suiv. 1913, pp. 54 et suiv. *Revue de science et de législation financière*, 1912, pp. 421 et suiv.; 1913, pp. 12 et suiv. Scelle, *Revue du droit public*, 1913, pp. 638 et suiv. Audinet, *Le monopole des assurances sur la vie en Italie*, *Revue générale de droit international public*, 1913, p. 5 etc...

Le mouvement que nous venons de constater n'est — répétons-le — qu'un des aspects de l'évolution moderne de la notion même de propriété. Les événements postérieurs à la Grande Guerre n'ont fait que confirmer ce mouvement¹. Il suffit de mentionner en ce sens de nombreuses réformes agraires qui sont survenues après la guerre mondiale dans les Etats nouvellement créés et dans les Etats agrandis, pour des motifs d'ordre politique et social et dans l'intérêt d'ordre public. Les propriétaires des grands domaines dépossédés par suite de cette réforme ont reçu en fait des indemnités, à peu près inexistantes. Le principe d'expropriation avec une réparation « par équivalence intégrale et à tout au moins concomitante » fut ainsi violé d'une façon indiscutable².

Il est indéniable, d'autre part, que ce problème ne peut changer nullement d'aspect pour cette raison que l'expropriation sans indemnité est la conséquence de la réforme générale, voire même de la transformation sociale de l'Etat, comme c'était le cas de l'U.R.S.S.

1. Ce problème fut discuté sur le terrain du droit international à l'occasion de plusieurs procès intentés par les propriétaires dépossédés. V. arrêt n° 7 de la Cour permanente de justice internationale (dans l'affaire usine de Chorzow entre l'Allemagne et la Pologne); V. aussi décision des tribunaux mixtes dans l'affaire dite des optants hongrois. V. *La réforme agraire en Roumanie et les optants hongrois de Transylvanie devant la S.D.N.* (point de vue roumain, 2 vol. Paris 1927. La réforme agraire roumaine en Transylvanie devant la justice internationale et le Conseil de la S.D.N. point de vue hongrois) 2 vol. Paris, 1928; A de Lapradelle, *Recueil de la jurisprudence des T.A.M.*, créée par les traités de Paix IV. Compétence. Paris, 1927. Gilbert Gidel. *L'arrêt n° 7 de la Cour permanente. R.D.I.* 1927, I, p. 76. L. Le Fur, *La réforme agraire en Roumanie et le conflit avec la Hongrie* Bull. de législ. comp., 1927, p. 437 et suiv. Adde sur la réforme en *Lithuanie*: Fauchille et Sibert, *La loi agraire lithuanienne et les droits des minorités polonaises R.G.D.I.P.* 1925, pp. 5 et suiv. pp. 57 et suiv. Georges Scelle, *L'arrêt du 10 janvier 1927, et le droit international, R.G.D.I.*, 1927, pp. 433 et suiv.

2. Peut-on vraiment dire, à l'heure actuelle, que l'Etat moderne applique et défend ce principe que le droit de propriété est un droit inviolable et sacré et que la confiscation de propriété est un principe absolument incompatible avec l'ordre juridique moderne, comme le dit Sir Lohn Fisher Williams (*op. cit.*).

« De grands, de puissants Etats civilisés ne confisquent pas crument et ouvertement; quand ils prennent ou suppriment la propriété privée, ils adoptent une procédure plus élégante. Ainsi par l'émission du papier-monnaie, ils peuvent détruire la presque totalité des dettes publiques qu'ils doivent en leur propre monnaie, soit à des nationaux, soit à des étrangers. Des réclamations non officielles par les porteurs des titres de certains Gouvernements peuvent avoir été faites; mais aucun Gouvernement étranger n'a jusqu'ici soutenu la cause de ses nationaux. Un créancier, en une monnaie nationale, doit suivre le sort de la monnaie. Mais, en réalité, un gouvernement qui emprunte, alors que sa monnaie vaut X et qui par son fait personnel, réduit de X à X 10, et ensuite rembourse à ses créanciers une fraction seulement de la valeur qu'il a empruntée, a confisqué le reste de cette partie de la propriété de son créancier qui était représentée par la dette qu'il lui devait. »

En effet, chaque Etat agissant en pleine indépendance est libre de donner à la propriété privée le régime qu'il croit le meilleur. Cela est vrai aussi bien en droit interne qu'en droit international « qui n'empêche pas les Etats de passer d'un ordre économique capitaliste à un ordre économique socialiste »¹. C'est au législateur qu'il appartient de décider souverainement s'il y aura ou s'il n'y aura pas d'indemnité. Et, comme le dit si bien M. Roubier² « la question, à savoir si le législateur doit considérer comme conforme à une bonne politique d'accorder l'indemnité en cas où son activité législative l'a conduit à déterminer ou à mutiler des droits existants n'est pas susceptible de recevoir une réponse absolue, *car c'est une question d'ordre politique* ».

Peut-on admettre, dans ces conditions, que l'institution de l'expropriation change sa nature au cas, où au lieu de résulter d'un acte isolé ou même d'une réforme sociale limitée, elle aurait résulté, comme c'était le cas en U.R.S.S., sur lequel le tribunal allemand devait se prononcer, d'une révolution sociale qui avait bouleversé le régime de l'appropriation des biens et aurait supprimé l'institution même de la propriété ?

Il nous semble que non. L'Etat soviétique est un Etat indépendant ayant le plein exercice de sa souveraineté législative. Il pouvait, agissant en toute indépendance, supprimer en droit interne, l'appropriation privée. Ceci est tellement vrai que discutant le problème des conséquences des mesures soviétiques sur un plan international, les puissances européennes posant les principes de leur politique, comme à l'égard de la Russie des Soviets pendant la Conférence de Cannes, ont confirmé le principe que les Nations ne peuvent pas revendiquer le droit de se dicter mutuellement les principes suivant lesquels elles entendent organiser, à l'intérieur, leur régime de propriété, leur économie, leur gouvernement³...

1. Kelsen, *Théorie générale de droit international public*, Recueil, La Haye, t. XXXXII, 1932, vol. IV, p. 279.

2. Roubier, *Les conflits de lois dans le Temps*, Paris, 1929, t. I, p. 652.

3. Résolution adoptée par la Conférence de Cannes le 6 janvier 1922. V. le texte. Documents diplomatiques, Conférence économique internationale de Gênes. Public. Offic. Paris, 1922, p. 15.

Il faut préciser que nous laissons entièrement de côté, dans cette étude, un autre aspect du problème, la question à savoir si l'on peut admettre, d'après le droit international, que les étrangers ainsi dépossédés sans indemnité concomitante, soient obligés de s'incliner comme les nationaux devant la volonté du législateur (V. à ce sujet : Scelle, *Précis du droit des gens*, II, p. 113 suiv. et S. Basdevant. *Repertoire de dr. int.* t. VIII. *Etranger* n° 295 et suiv.).

*
* *

Peut-on prétendre, dans ces conditions, que la thèse soutenue par le juge allemand, qu'il n'est pas contraire à la conception du droit allemand « qu'en temps de guerre ou de nécessité, l'Etat effectue une expropriation des particuliers à son profit, sans aucune indemnité, etc. », peut-on affirmer que cette thèse du tribunal est vraiment contraire aux conceptions juridiques allemandes ?

Pour notre part, il nous semble difficile de l'affirmer.

Et même, élargissant les cadres géographiques de l'application du même principe, il est difficile également de prétendre que l'attitude des juges anglais et italiens dans les procès de propriétaires dépossédés, soit en opposition aussi évidente avec leur ordre public.

B. Arguments justifiant la thèse soviétique, tirés de l'analyse de la législation soviétique. Discussion

L'attitude de la jurisprudence allemande devient cependant beaucoup plus discutable quand, au lieu de justifier sa thèse par des arguments tirés de la nature même de l'expropriation en tant qu'institution juridique, le juge allemand est amené à se prononcer *in concreto*, sur les modalités et les formes d'expropriation en U.R.S.S.

En effet, tant qu'il s'agit d'expropriation, la question de *forme* joue un rôle primordial. Si on peut admettre, dans des cas spéciaux en principe, l'expropriation même sans indemnité *cette expropriation ne peut jamais être effectuée qu'en vertu d'une loi formelle, générale et impersonnelle édictée par une autorité compétente, conformément au droit constitutionnel interne*. Cette loi établira les formes et la procédure de l'expropriation, ordonnera la mise en cause obligatoire des parties visées dans l'expropriation, etc.

Il est indéniable que les principes que nous venons d'exposer sommairement sont communs à tous les Etats civilisés modernes, et ont une importance énorme pour apprécier la légalité de l'expropriation.

Or, dans certains procès de propriétaires dépouillés, dont la justice allemande fut saisie, le juge allemand s'est trouvé, précisément, en face d'une violation très nette de ces principes. En effet, dans tous les procès où il s'agissait de l'expropriation par le Gouvernement des Soviets, de stocks de fourrures, d'allumettes, etc. il ne s'agissait nullement d'une expropriation effectuée par suite d'une loi générale et impersonnelle, régulièrement édictée, dans des conditions normales, mais en vertu d'une *simple « instruction »*, publiée par une sous-section du Comité supérieur de l'Economie Nationale.

L'expropriation fut effectuée en vertu d'un acte dont le caractère

purement administratif ne faisait nullement de doute, émané d'une autorité dont la compétence était douteuse. La mesure fut d'ailleurs réalisée, il faut ajouter, dans des conditions de fait chaotiques et dans la plupart des cas sans l'observation d'aucune forme que ce soit.

Il s'agissait, en effet, d'une « Instruction du 12 avril 1919 », édictée par le Comité de politique Economique qui n'était que la sous-section du Conseil Supérieur de l'Economie Nationale, et en vertu d'une simple délégation des pouvoirs de ce Conseil.

Or, ce fait n'a pas échappé aux juges allemands. A plusieurs reprises, les tribunaux constatent, se référant à cette « instruction », qu'au point de vue des conceptions politico-juridiques allemandes, le droit du Comité de la politique Economique, qui n'était que la sous-section du Conseil Supérieur de l'Economie Nationale, d'édicter un acte « aussi radical que l'Instruction du 12 avril 1919, paraît douteux ». Le Comité Central Exécutif Panrusse des Commissaires du Peuple, constate le tribunal, n'a donné le pouvoir d'effectuer les confiscations et les réquisitions qu'au Conseil Supérieur de l'Economie Nationale ; d'après les conceptions du droit public allemand, — insiste le tribunal, ce dernier ne recevait nullement par ce fait le droit de déléguer ses pouvoirs en question à son sous-comité¹.

Or, pour sortir d'embarras, les juges allemands, après avoir fait leur constatation sur le « caractère douteux » de l'acte en vertu duquel l'expropriation fut produite, n'hésitent pas à faire appel à une idée qui, à notre sens, ne peut aucunement servir d'argument à un tribunal allemand. Pour justifier la validité de cette délégation de pouvoir, faite par le Conseil Supérieur de l'Economie Nationale, le Tribunal allemand a recours à une notion de *conscience révolutionnaire de droit*. Il déduit le droit de la sous-section du Conseil de l'Economie Nationale d'agir en qualité d'organe législatif, d'édicter les actes sur la confiscation de « caractère révolutionnaire » et l'importance de la mesure édictée et du fait que la confiscation faisait partie des mesures qui devaient, aux yeux des Soviets « régulariser la vie de certaines branches de l'économie ».

Le tribunal va encore plus loin. Pour justifier la validité de l'Instruction du 12 avril 1919, il fait appel *aux conceptions juridiques des organes révolutionnaires*. Il constate que le droit de confiscation n'était nullement, au point de vue de ces conceptions, un droit qui n'aurait pu être exercé que par les organes directement et spécialement désignés par le pouvoir révolutionnaire. Bref, le juge allemand justifie la validité de l'Instruction du 12 avril 1919 par le fait qu'elle

1. Aff. Otto Keil, Kellman, *op. cit.*, p. 21.

instituait une procédure qui « correspondait à la *conscience révolutionnaire* ».

Ici, nous ne pouvons pas suivre le juge allemand. En effet de quoi s'agit-il ? Le juge allemand, pour justifier la validité d'un acte étranger et de mesures édictées par cet acte, fait appel aux conceptions juridiques du législateur ou du droit étranger. Par cela même, il entre dans le domaine de la qualification d'une institution étrangère et viole manifestement cette règle fondamentale de droit international privé généralement admise que la qualification d'une institution juridique quelconque peut être déterminée exclusivement par les conceptions juridiques du juge du for. Il ne s'agit nullement de savoir si l'expropriation faite suivant telle ou telle procédure, en vertu de tel ou tel acte correspondait à la *conscience révolutionnaire du juge soviétique*. Il s'agit de savoir si l'expropriation faite dans de telles conditions correspond à la notion d'expropriation telle qu'elle existe en droit allemand.

Or, il est indiscutable que l'expropriation faite en vertu d'un acte de caractère administratif analogue à l'« Instruction » du 12 avril 1919, ne peut correspondre aux conceptions juridiques du juge allemand. Cela est vrai, surtout, — précisons-le — lorsqu'on ajoute aux arguments juridiques les raisons tirées des conditions de fait dans lesquelles les mesures d'expropriation furent réalisées¹.

1. Pour se rendre compte des circonstances du fait de l'expropriation, il suffit de lire quelques passages des journaux soviétiques de l'époque (Cit. Cf. Hoschiller, *Le mirage du soviétisme*, Paris 1921, p. 203).

« La nationalisation du commerce commença par la province, sans aucune préparation.. Elle bat maintenant son plein ; pourtant les personnes qui en sont chargées, tant au centre qu'en province, n'ont ni directives, ni instructions. Toute une série de conférences furent consacrées à ce problème. Moscou fut visitée par les représentants de la province, à la recherche des solutions ; ils entrèrent chez eux bredouilles. Il est inadmissible que chacun puisse nationaliser le commerce, comme bon lui semble, qu'un Soviet local quelconque applique ses propres méthodes de lutte contre le capitalisme. Il est inadmissible que, dans un domaine aussi important, règne le chaos que l'on observe partout. Il importe de trouver la voie dans laquelle serait engagée la nationalisation du commerce. Malheureusement, la conférence des conseils économique n'a donné aucune instruction pratique dans ce sens ». (*Vie Economique* du 5 janvier 1919).

... « Les établissements réquisitionnés sont souvent pillés tout simplement ; on emploie les courroies de transmission pour fabriquer des semelles ; les tours et les matériaux trouvent des usages surprenants. Ce qui est dilapidé sans pitié, ce sont les matériaux. Dans un endroit, on les vend à moitié prix à la population pour le chauffage domestique, sans prendre garde qu'ils appartiennent à une usine, à une compagnie de chemins de fer ou à l'administration ; dans un autre, les matériaux nationalisés par un Soviet communal ou par celui du district pourrissent sans trouver usage. Certaines centrales forestières de province vendent les bois aux marchands et aux propriétaires de scieries. Mais tout cela n'est rien, quand on songe au gaspillage du bois. Outre des mainmises brutales et des con-

3° INFLUENCE EXERCÉE SUR LA JURISPRUDENCE PAR LES TRAITES CONCLUS AVEC L'U.R.S.S. PAR LE PAYS DU JUGE

En résumant cette analyse que nous venons de faire, on peut très bien apercevoir les difficultés que rencontraient les juges étrangers, spécialement les juges allemands, quand il s'agissait pour eux de reconnaître les effets des mesures d'expropriation du Gouvernement des Soviets et de justifier, d'une façon complète et impeccable, la thèse favorable aux propriétaires nouveaux des biens confisqués en U.R.S.S.

Il n'était pas impossible de justifier le principe même d'expropriation en tant qu'institution juridique, même d'une expropriation effectuée sans indemnité. Le terrain devenait bien moins solide quand le juge était amené à examiner, d'une façon plus approfondie, la nature de certains actes gouvernementaux qui étaient à l'origine de l'expropriation et tombaient sous l'examen des circonstances de fait de l'exécution de cette expropriation.

On peut expliquer, il est vrai, les solutions de la jurisprudence étrangère par la tendance qui se manifeste sur le terrain de certains systèmes nationaux de droit international privé de restreindre le champ d'application de la clause d'ordre public, phénomène que nous avons observé, notamment, en droit allemand, anglais et italien.

Toutes ces explications seront, cependant, insuffisantes et incomplètes tant que nous ferons abstraction de la troisième raison, *déterminante et décisive*, à notre sens, qui est *l'existence d'un traité entre l'U.R.S.S. et le pays du juge appelé à trancher les procès en question*.

Pour mesurer l'importance du rôle du droit conventionnel dans la solution des procès surgis à propos des biens nationalisés par le Gouvernement des Soviets, il suffit de citer l'avis de la Cour allemande dans l'affaire *Caucasian Licirice Co c/ Katz*.

« L'application de l'art. 30, disait la Cour, est rendu impossible
« par l'art. 2 du traité germano-russe de Rapallo de 1922 (R.G.Bl.

fiscations, les organisations locales des Soviets interdisent la coupe et le transport du bois ». (*La Vie économique* du 18 janvier 1919, *ibid*, p. 207).

... « Ces temps derniers, des mainmises sur le bois se produisaient à chaque instant. Dans un quartier, les entrepôts étaient accaparés par les Soviets du quartier ; dans un autre par la commission extraordinaire du combustible ; dans un troisième par la section du bâtiment de la ville ; dans un quatrième, par l'échelon armé de la réquisition, qui opérait pour le compte du comité forestier ; mais les organisations que nous venons d'énumérer s'en soucient peu, elles brisent les scellés pour apposer ceux qui leur conviennent », (*La Vie économique* du 18 janvier 1919). (*Ibid*, p. 209).

« 1922, II, p. 678) suivant lequel l'Allemagne renonce à toutes les
« prétentions d'application des lois antérieurement existantes,
« à ses ressortissants et à leurs droits privés. L'Allemagne a donc
« par là admis la restriction des droits de ses propres ressortissants.
« *Cela implique, tout naturellement, qu'elle admet également la res-*
« *triction des droits privés étrangers par le Gouvernement soviétique,*
« *et, par conséquent, l'appel à la justice allemande contre les mesures*
« *soviétiques reconnues par l'Allemagne, n'est pas possible.* La
« Société plaignante ne peut donc pas invoquer l'art. 30
« E.G.B.G.B. »¹.

On peut faire la même constatation sur le terrain de la jurisprudence anglaise et italienne.

1. Cf. Freund, *Clunet*, 1934, p. 535.

LIVRE II

Droit Conventionnel

BIBLIOGRAPHIE : Ouvrages et articles sur le droit conventionnel et la politique commerciale de l'U.R.S.S. (Pour les textes v. *infra*, p. 459); BENNSTEIN, *Die Handelsverträge des Erdballs. Veröffentlichung der Verkehrsabteilung der Industrie- und Handelskammer zu Berlin*; BERG, (VON), *Die Aussichten des deutschen Russland-Geschäftes im « Wirtschaftsdienst »*, 1927, S., 1662; BERLINER HANDELSVERTRETUNG, *Der Handelsverkehr der U.d.R.S.S.R mit Deutschland*, Berlin, 1928; B.R., *Les traités entre l'U.R.S.S. et la Grande-Bretagne dans leur importance politico-commerciale.* (Journ. « Vniechtorg », 1924, n° 3), (R); BOUKHARTZEFF (DM.), *7 ans de notre politique extérieure*, ed. Gossplan de l'U.R.S.S. Moscou, 1925 (R); CLEINOW (G.), *Die deutsch-russischen Rechts- und Wirtschaftsverträge*, Berlin, 1926, 370 p. (Kommentar); *Le commerce de l'U.R.S.S. avec l'Orient*, « Recueil d'art. et de documents », 1927, 4°. 267 p. (R); *La Conférence de Gênes*, Compte rendu sténographique. Matériaux et documents, 1^{ère} éd. Moscou, Com. Aff. Etr. 1922, 8°, 102 p. (R); *Conférence de Brest-Litovsk*, Séances des Commissions juridique et économique, Moscou, 1923, 4°, 155 p.; CONOLLY (V.) *Soviet economic policy in the East; Correspondance diplomatique se rapportant aux relations entre la République Russe et les Puissances de l'Entente.* Moscou. Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères, 1918, 8°, 51 p.; DENNIS, *The foreign Policy of Soviet Russia*, 1924; *Dix ans d'entourage capitaliste de l'U.R.S.S.* éd. par l'académie communiste, série de 7 vol. réd. E. Pachkoukhanis et M. Spectator, Moscou, 1928 (R.): Livre I L. Ivanov. *L'U.R.S.S. et son entourage impérialiste*, 156 p.; Livre II Bach, *La politique des relations économiques de l'U.R.S.S. avec les Pays Baltes au cours de dix années (1917-1927)*, 168 p.; Livre III, A. Jeroussalimsky, *L'Allemagne, l'Entente et l'U.R.S.S.*; Livre IV, Putas (I), *La Pologne actuelle et l'U.R.S.S.* Livre V., Vinogradov. *Le prolétariat mondial et l'U.R.S.S.*, 228 p.; Livre VI, M. Galkovitch, *L'Orient et l'U.R.S.S.* 124 p.; Livre VII, Harfinkel, *L'U.R.S.S. et l'économie mondiale. Dix ans de diplomatie soviétique* (actes et documents) Moscou, Commissariat du Peuple aux Aff. Etr. 1927, 8° 124 p.; DURDENWSKI *Die Staatsverträge im Verfassungsrecht der U.d.R.S.S.R. « Ostrecht », 1925, Heft 2.* EICHORN (L.), *Die Handelsbeziehungen Deutschlands zu Sowjetrußland*, Rostock, 1930; EGORIEFF (W.), LACHKEWITCH, PLOTKINE (M.) et ROSEMBLUM, *Condition juridique des citoyens et des personnes morales de l'U.R.S.S. à l'étranger*, Moscou 1926, p. 406 (R); — mêmes auteurs : *Condition juridique des étrangers en U.R.S.S.* Moscou, 1926, p. 592, XLII (R); *Encyclopédie de l'importation soviétique*, t. I, Moscou, 1929, 216 p. (R); *Encyclopédie de l'exportation soviétique*, t. I, Berlin, 1928, 580 p. (R); *Ergebnisse der deutsch-russischen Wirtschaftsverhandlungen vom, 21 dezember 1928*, Reichstag, IV, 1928,

Drucks, Nr 737; FARBMANN, *The foreign policy of the Union of socialist Soviet Republics*, Western diplomacy and post revolutionnery Russia Dais Problems of Peace, 1926, p. 186-208, 1927, p. 261-294; FISCHER (Louis), *The Soviet in World affairs*. Deux vol. London, New-York, 1930, 836 p.; trad. française: L. Fischer, *Les soviets dans les affaires mondiales*, trad. S.J. Baron et P. Nizan, Nouv. Rev. Fr. 1933, 765 p.; FLORINSKY (Michael T.), *World revolution and Soviet Foreign Policy*, Political Science Quoterly, pp. 204-234; FREUND (Heinrich), *Russlands Friedens, und Handelsverträge*, Leipzig-Berlin, Breslau 1924, 196 p.; FREUND-HEILBORN (H.), *Russlands Friedens. u. Handelsverträge*, 1918-23. Leipzig-Berlin, 1924; GANETZKY (J.), *Die Handelsverträge zwischen U.d.S.S.R. und Lettland* (Die Volkswirtschaft der U.d.S.S.R. Halbmonatschrift der Handelsvertretung der U.d.S.S.R. in Deutschland, 1917, n° 12) (R); GANETZKY (J.), *Notre politique du commerce extérieur* (Journ. « Soviet. Torg » 1926, n° 1) (R); GANETZKY (J.), *La politique de l'U.R.S.S. concernant les traités du commerce extérieur* (Journ. « Questions du commerce » n° 2-3, 1927), (R); GANETZKY (J.), *Le traité de commerce soviéto-letton* (Revue « Commerce Soviétique », 1927, n° 21) (R); GROTIUS (W.), *Die Wirtschaftsverträge der Sowjetunion seit Rapallo*, Berlin. 133 p.; HASS (J.), *Das deutsch-russische Wirtschaftsabkommen vom 12.10.25*. Würzburg. 1928 (Diss); KAMENEFF (L.), *L'accord anglo-soviétique et l'U.R.S.S.* Gossisd. Léningrad, 1924 (R); KANTOROVITCH (A.), *Traités de commerce et conventions, conclus par la R.S.F.S.R. en 1922 et 1923* (« Vniechn. Torg. » n° 19-20, 1923) (R); KANTOROVITCH (A.), *Traités de commerce de la R.S.F.S.R.* (Journal « Construction économiques », n° 2, 1923) (R); KAUFMAN (J.), *La politique des conventions commerciales de l'U.R.S.S.* (Journ. « Vniech torg », 1924, n° 5-6 (119-120) (R); KAUFMANN (J.), *Le traité de commerce conclu avec l'Angleterre*, (Journ. « Vniech. Torg. », 1914, n° 28-29, (106-107) (R); KOROVINE (E.A.), *Le droit international de l'époque transitoire* Moscou, 1926 (R); KOROVINE *Les traités soviétiques et le droit international* (1917-1927), Droit soviétique, 1927, n° 6, (30) p. 94-110 (R); KOROVINE (E.), *Das Volkerrecht der Ubergangszeit*, Berlin, 1929; *La République des Soviets et le droit international*, (Revue Générale de Droit International Public, 1925); *Soviet Treaties and International Law*, 1925 (American Journal of International Law. London, 1928); KOULICHER (I.), *Les Tarifs conventionnels et le caractère du tarif dans le traité de commerce avec l'Italie*, (Revue Vniechn. Torg.), 1924, n° 21, (R); KOULICHER (I.), *La clause de nation la plus favorisée et la convention douanière avec l'Italie* (Revue « Vniechn. Torg. » 1924, n° 35, (R); KRASSINE (L.B.), *Les questions du commerce extérieur*, Moscou, 1928, 2°, 432 p. (R); KRAUT, *Geschichte des deutsch-russischen Handelsvertrages von 1894*, Leipzig, 1923; LAGARDE (E.), *La reconnaissance du gouvernement soviétique*, (Trad. du Français par A.M. Soukhotine sous la réd. de E.P. Pouchoukaïn) ed. NKID. Moscou, 1925 (p. 88-89); LEHRFREUND, *Die Entwicklung der deutsch-russischen Handelsbeziehungen*, Leipzig, 1921; LORENZ (H.), *Standbuch des Aussenhandels und Verkehrs mit der U.d.S.R.R. und der Staats und Wirtschaftspolitischen Verhältnisse des Sowjetunion*. Berlin-Grünwald, 1930, 438 p. 4°; *Lénine et la Paix de Brest-Litovsk*, (articles et discours de Lénine en 1918), Moscou, 117 p. (R); MAKAROV (R.), *Sowjet-Union und Völkerbund*; *Ztschr.-für ausländischer Öffentliches Recht*, 1935, Bd. V. N° p. 34-60; MAKAROV (A.) *Die Anerkennung der Sowjetregierung durch die Vereinigten Staaten*, même Revue, 1934, Bd. IV, p. 1-24 et 82-92; MAKAROV (A.), *Tabelle der von den Sowjet-Republiken und der U.d.S.S.R. in der Zeit zwischen 7 November 1917, und den 1 Januar 1925 abgeschlossen Verträge in chronologischer Reifefolge*, « Ostrecht », 1925, n° 1, Seite, 87-107; MAISKY (I.), *La politique extérieure de la R.S.F.S.R.*, 1917-1922, Moscou, 1923 (R); MAINZ (C.), *Die Auswirkung des Aussenhandelsmonopols der U.d.S.S.R. auf die deutsch-sowjetruss. Wirtschaftsbeziehungen*, Berlin, 1930, 211 p.; MERSMANN-SOEST (O.) u. WOHL (P.), *Die deutsch-russischen Verträge vom 12. Oktober 1925*, Berlin, 372 p.; MILIOUKOV (P.), *La politique extérieure des Soviets*, Paris, 1935 490 p.; MILLS (Saxon), *The Genova conference*. London, 436 p.; MSTIT-

LAVSKY (C.), *Les pourparlers de Brest*, Pétrograd, 1918, (R) ; NEMANOFF (L.), *De Rapallo au traité de Berlin*, (Recueil Economique russe, t. VI, et VII), (R) ; PALMIERI, *La politica asiatica dei bolscevichi*, Bologne, 1924 ; *Die persisch-russischen Verträge vom 1 Oktober 1927*. Sonderdruck der Deutschpersischen Gesellschaft e. V. 1928 ; PERETERSKI (I.), *Les questions de droit international privé dans les traités de commerce avec l'Italie et la Grande-Bretagne*. Droit soviétique, 1925, n° 1, (13) pp. 32-46 ; PILENKO, *Les conséquences juridiques des traités soviétiques*, Rapport présenté à l'Assemblée des représentants de l'Industrie et du commerce russes à Paris, le 17 mai 1921 (R), brochure in 4° 9 p. ; *Pourparlers de paix de Brest-Litovsk*, t. I, Séances plénières. Séances de la Commission politique. Compte rendu sténographique. Ed. Off. 1920, 8° VI, 270 p. ; *Pourparlers de Brest-Litovsk*, du 22-9 décembre 1917, au 3 mars (18 février) 1918. vol. I. Séances plénières. Séances des Commissions politiques. Texte complet sténographique sous la rédaction et avec notes de A.A. Joffé, préface de L.D. Trotzky, M. NKID, 1920, 8°, 270 (R) ; RABINOWITSCH, *Rechtsfragen des deutsch-russischen Handels*. Kommentar zu Art. 7-10 des Wirtschaftsabkommens, Berlin 1926 ; RABINOWITSCH, *Das deutsch-russische Handelsabkommen vom 6.5.21*. Berlin 1921 ; RADEK, *The bases of Soviet foreign Policy*, *Foreign affairs*, 1934, p. 194 et suiv ; RADEK (K.), *Politique extérieure de la Russie soviétique*. Gosisd. 1923, RADEK (Karl), *Genua. Die Einheitsfront des Proletariats und die Kommunistische internationale*, Hambourg, 1922 ; RAKOVSKI (Ch.), *La société des Nations et l'U.R.S.S.* Mejdounarodnaia Letopis, 1925, n° 12, pp. 3-20 (R) ; RAPPOPORT (A.), *Le traité de commerce franco-soviétique* (Le Monde Slave, 1934, n° 5, et 6) ; RAPPOPORT (A.), u. STEIN (B.), *Handels und Wirtschaftsverträge zwischen der U.d.S.S.R. und dem Deutschen Reich vom 12. Okt. 1925*, nebst Konsularvertr. Leipzig, 226 p. ; *Les rapports anglo-soviétiques du jour de la signature de l'accord commercial jusqu'à la rupture (1921-1927)*, Notes et documents avec l'article d'introduction et la table des matières. ed. NKID. Moscou, 1927 (R.), *Reichstagsdrucksachen zu den deutsch-russischen Verträgen*. III, Wahlperiode, nr. 1551, 2329. SCHEMIKINE (I.), *De la rupture des relations commerciales anglo-soviétiques*, (Journ. « Soviet. Torg. », 1927, n° 20) ; SERAPHIM (H.J.), *Zum deutsch-russischen Handelsvertrag*. « Wirtschaftsdiens », 1925, S.4. ; SERAPHIM (E.), *Deutsch-russische Beziehungen 1818-1925*, Berlin 1925, SEYDOUX (Jacques), *De Versailles au plan Young*, Paris, 1932. V. le Problème russe et la Conférence de Gênes, p. 238-263., (Ed. Plon.) ; SIGRIST (S.), *La politique du commerce extérieur de l'U.R.S.S. dans les traités internationaux*, 1927, 8°, 149 p. (R.) ; SOBOLEVITCH, *Les Etats Baltes et la Russie soviétique*, Paris 1929, 265 p. ; SOKOLOFF. — *De la question de la convention du tarif douanier de l'U.R.S.S. avec l'Afghanistan* (Journ. « Vniechn. Torg. », n° 42-43 (72-73), 1923 (R) ; SONNENSTRAHL-PISKORSKY (A.A.), *Le traité de commerce entre l'U.R.S.S. et la Lettonie*, (Revue « Latvijas Tirgotajs », Riga, 1928, n° 2-2) (R) ; SONNENSTRAHL-PISKORSKY (A.A.), *La politique internationale de l'U.R.S.S. concernant les traités de commerce pendant 10 ans* (Recueil « Le commerce extérieur de l'U.R.S.S. pendant dix ans » Ed. du Narkomtorg de l'U.R.S.S. Moscou, 1928 (R) ; SONNENSTRAHL-PISKORSKY (A.A.), *Les traités de commerce de l'U.R.S.S. en 1926-27* (Journ. « Comm. Sov. » 1927, n° 43) (R) ; SONNENSTRAHL-PISKORSKY (A.A.), *Les voies de la politique internationale de l'U.R.S.S. concernant les traités de commerce*, (Journ. « Comm. Sov. », n° 11, 1926) (R) ; STAUFFENBERG BERTHOLD-SCHENK, *Die Rechtsstellung der russischen Handelsvertretungen*, Berlin, Leipzig, 94 p. 1930. auslând. öff. ; STEIN (B.), *La politique commerciale et les traités de commerce de la Russie soviétique*, (« Vestnik NKID », 1921, n° 5-6 et 7-8 (R) ; STEIN (B.), *La politique commerciale et les traités de commerce de la Russie soviétique*, 1917-1922, 8° 248 p. (R) ; STEIN (B.), *La politique du commerce extérieur de l'U.R.S.S.* 1925, 8°, 140 p. (R) ; TAGER (P.), *L'Etat Russe commerçant et le traité franco-soviétique*, (Clunet, 1934, p. 22-35) ; TANINE (M.), 10 ans de la politique extérieure de l'U.R.S.S. (1917-1927, Gosisdats, 1927 ; TEITELBAUM (S.), *La politique commerciale de l'U.R.S.S.*, Préface de

R. Picard, Paris, 1934, 154 p. ; TRACHTENBERG (B.), *Le statut de la représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France, d'après l'accord franco-soviétique du 11 janvier 1934*. (Nouv. Rev. Dr. int. privé, 1934, n° 1, pp. 31-45) ; TROTSKY, *Russian revolution to Brest-Litovsk*, London, 1919. ; *L'U.R.S.S. et la paix*, Recueil de documents. Publié par les amis de l'Union soviétique, Paris, 1929 ; WORMS (M.), *Les tribunaux d'arbitrage dans les affaires commerciales et civiles dans le traité commercial germano-soviétique* (*Droit soviétique*, 1926, n° 4 et 5) ; ZYAVITCH (J.), *La politique commerciale de la Grande-Bretagne et de l'U.R.S.S.* (*Journ. « Soviet. Torg. »*, 1927, n° 28). V. aussi bibliographie (*supra*, p. 17 et suiv. *infra*, v. indications bibliographiques et Liste des Traités (appendice I et II).

Observations générales. — Nous venons d'examiner les formes de l'activité de l'U.R.S.S., Etat commerçant, et la mise en application, à l'étranger, de son système du commerce extérieur. Nous avons constaté que la mise en œuvre du système du monopole aboutissait, sur le terrain juridique, à une série de conflits entre l'U.R.S.S., et les autres pays.

En effet, il était impossible de trouver, sur la base des notions traditionnelles, des solutions satisfaisantes aux conflits nés entre les pays capitalistes et l'U.R.S.S., avec son système économique basé sur le plan, avec son système de monopole du commerce extérieur, avec ses conceptions toutes particulières des buts, de la nature et des fonctions de l'Etat.

Ces conflits sont très divers.

D'une part, le système du monopole de l'Etat réservait à l'U.R.S.S., sur les marchés étrangers, une situation particulièrement avantageuse par rapport aux organes gouvernementaux des autres pays et aux personnes privées s'occupant des mêmes opérations. L'U.R.S.S., avec ses inépuisables ressources et sa puissante organisation, devenait sur le marché un concurrent extrêmement dangereux. D'où les mesures de discrimination de toutes sortes, la lutte contre le « dumping » soviétique, etc. Nous avons déjà analysé, dans un chapitre spécial, les répercussions consécutives à la mise en œuvre du système du commerce extérieur soviétique (v. *supra*, p. 146, suiv.).

Sans insister sur les complications surgies au sujet de la non-reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets, il faut rappeler, d'autre part, que les conflits juridiques survenus à propos de l'organisation des relations commerciales avec l'U.R.S.S., n'ont pas pris fin avec la reconnaissance de ce gouvernement. Au contraire, avec l'extension de ces rapports, leur nombre, par le fait de la reconnaissance *de jure* du gouvernement soviétique, s'est accru. Nous avons pu nous en rendre compte en analysant le problème surgi à propos du statut des représentations commerciales soviétiques à l'étranger dans les pays qui, tout en reconnaissant *de jure* le Gou-

vernement des Soviets, n'avaient pas conclu de traité de commerce avec l'U.R.S.S. (v. *supra*, p. 282 suiv.).

L'analyse d'un autre problème, celui du statut des biens nationalisés en U.R.S.S. par le Gouvernement des Soviets et exportés de l'U.R.S.S. nous a montré encore un type de conflits nés des rapports commerciaux de l'U.R.S.S. avec les pays capitalistes (v. *supra*, p. 300 suiv.).

Il suffit d'énumérer ces différentes espèces de conflits pour comprendre combien important est le rôle du droit conventionnel. En l'absence, dans l'état actuel du droit, de règles précises et nettes sur les droits et les devoirs, sur le plan international, d'un Etat commerçant, sur les formes de son activité, l'étendue de sa responsabilité, etc. c'est au droit conventionnel qu'il incombait de tracer les directives à suivre, de fixer les règles auxquelles devront obéir dorénavant les Etats capitalistes et l'U.R.S.S., dans leurs rapports commerciaux.

Nous verrons, en analysant les dispositions du droit conventionnel, que ce droit donne la solution d'un grand nombre de problèmes et présente, de ce fait, non seulement un intérêt spécial pour cet ouvrage mais aussi un intérêt beaucoup plus général en apportant une contribution à la solution du problème général de l'Etat commerçant.

Plan. — Nous allons examiner dans le premier chapitre l'évolution historique du droit conventionnel et son état actuel à l'égard des différents Etats avec lesquels l'U.R.S.S. a conclu des traités de commerce.

Nous allons étudier aussi, dans le même chapitre, le caractère général du droit conventionnel et ses formes.

Dans le deuxième chapitre, nous examinerons les solutions données par le droit conventionnel aux divers problèmes surgis à l'occasion de l'activité de l'U.R.S.S. dans le domaine du commerce extérieur à l'étranger.

Enfin, dans le troisième chapitre nous étudierons l'attitude de la jurisprudence et du pouvoir exécutif à l'égard des principaux problèmes réglés par le droit conventionnel.

CHAPITRE PREMIER

DÉVELOPPEMENT HISTORIQUE DU DROIT CONVENTIONNEL. SES FORMES. SON CARACTÈRE GÉNÉRAL

Section I DEVELOPPEMENT HISTORIQUE DU DROIT CONVENTIONNEL

Il n'existe aucun lien juridique entre le droit conventionnel russe, tel qu'il apparaît à l'époque de la chute du Gouvernement Provisoire russe le 8 novembre 1917, et celui qui s'est formé depuis l'arrivée au pouvoir du Gouvernement des Soviets.

L'époque de la Grande Guerre avait déjà modifié, il est vrai, et d'une façon substantielle, la physionomie du droit conventionnel russe. En effet, le Gouvernement impérial russe avait dénoncé au début de la Grande Guerre les traités de commerce avec les pays belligérants, l'Allemagne et l'Autriche. D'autre part, en décembre 1916, l'Italie avait dénoncé le traité de commerce avec la Russie. Le Gouvernement Provisoire qui avait pris le pouvoir après la chute du Gouvernement impérial, avait chargé (par délibération du 5 mai et du 7 septembre 1917) le Ministre des Affaires Etrangères de dénoncer tous les traités de commerce avec les pays alliés et les pays neutres, sauf les traités de capitulation. En septembre de la même année, le Ministère des Affaires Etrangères avait notifié son intention de dénoncer les traités aux gouvernements intéressés.

Le lien entre l'ancien droit conventionnel fut rompu par le Gouvernement des Soviets par la déclaration du 27 octobre 1917 où il déclara qu'il annulait « tout le contenu des traités secrets ratifiés ou conclus par le gouvernement des propriétaires et des capitalistes

depuis février jusqu'au 25 octobre 1917 », dans la mesure où ce contenu « tend, comme c'est le cas la plupart du temps, à procurer des avantages et des privilèges aux propriétaires et aux capitalistes, russes, à maintenir ou agrandir les annexions des Grands-Russiens ». Comme le remarquent justement les auteurs soviétiques, ce décret a porté le dernier coup à l'ancien système de droit conventionnel.

L'histoire du droit conventionnel soviétique s'ouvre avec la conclusion du traité de Brest-Litovsk, signé le 3 mars 1918. Le traité de paix de Brest-Litovsk règle d'une façon très détaillée le régime des rapports économiques de la Russie avec l'Allemagne. Stipulant que l'ancien traité de commerce entre l'U.R.S.S. et l'Allemagne cesserait d'exister et qu'un nouveau traité devrait être conclu après la conclusion du traité de paix général, le traité de Brest-Litovsk détermine le régime des rapports commerciaux dans un appendice spécial. Le 27 août 1918, entre la R.S.F.S.R., et l'Allemagne fut signé un accord économique très onéreux pour la R.S.F.S.R. Fixant des conditions extrêmement onéreuses pour la Russie, le traité de Brest-Litovsk n'a, cependant, pas joué un rôle important dans le développement du droit conventionnel soviétique. D'une part, par suite de la désorganisation économique de la Russie à cette époque, le régime institué par lui ne pouvait pas fonctionner normalement. D'autre part, le traité ne resta pas en vigueur très longtemps. Le 13 novembre 1918, il fut dénoncé par le Gouvernement des Soviets.

L'année 1919 fut marquée par la guerre civile, commencée, d'ailleurs, presque aussitôt après l'arrivée du Gouvernement des Soviets au pouvoir, par le blocus des puissances alliées et leur intervention militaire en Russie. Le démembrement de la Russie fut à ce moment un fait accompli. Sur le territoire de l'ancien Empire russe se sont formées : la Finlande, l'Esthonie, la Lettonie, la Lithuanie. La Pologne fut unifiée. C'est aussi l'époque de la formation de Républiques indépendantes qui, depuis 1923, ont formé l'U.R.S.S. : la République de la Russie-Blanche, la République de l'Ukraine, celle de la Transcaucasie (composée de la Géorgie, de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan) et la République d'Extrême-Orient. La R.S.F.S.R., fut encerclée par les troupes des gouvernements militaires qui s'étaient formés sur les différentes parties du territoire de l'ancien empire russe.

Les Japonais sont à Vladivostok, les Anglais dans la région d'Arkhangel ; dans le Sud ce sont les forces interalliées, etc. Les relations diplomatiques de la R.S.F.S.R. et d'autres Républiques soviétiques sont rompues. Les représentants des Soviets ne sont pas admis dans

les pays alliés, il sont expulsés de l'Angleterre, de la Suisse, de la Suède, des Pays-Bas, du Danemarck, de l'Allemagne¹. L'Etat russe devient un Etat complètement fermé et isolé. Les rapports économiques sont inexistant. Au début d'octobre 1919, le Conseil Supérieur des Puissances alliées et associées envisage en plus le renforcement du blocus économique de la Russie. Il adresse à l'Allemagne et en aux puissances neutres une proposition « concernant les moyens de pression économique sur la Russie bolcheviste ». Parmi les mesures proposées par le Conseil supérieur pour renforcer le blocus de la Russie figuraient : l'interdiction du commerce, le séquestre des navires se rendant dans les ports russes, le refus de tous passeports pour la Russie, l'interdiction de communiquer avec la Russie au moyen des P.T.T., et de la T.S.F., etc.² Bref, vers la fin de l'année 1919, l'isolement complet de la Russie fut un fait accompli.

Le début de 1920 marque la fin de l'isolement de la R.S.F.S.R. et d'autres Républiques soviétiques. En janvier le blocus fut officiellement levé ; le 16 janvier, sur la proposition de l'Italie, le Conseil Suprême autorisa le commerce « avec la population russe par l'intermédiaire des associations coopératives russes ». La conclusion du traité de paix avec l'Esthonie, le 2 février 1920, marque le début du rétablissement des rapports de l'U.R.S.S., avec le monde extérieur. Au cours de cette année, le Gouvernement des Soviets conclut différents accords qui peuvent être réduits à trois catégories fondamentales : 1° les accords établissant le *modus vivendi* de l'Etat des Soviets avec les Etats nouveaux, surgis aux frontières de la Russie ; 2° les accords d'un caractère humanitaire avec l'A.R.A., (American Relief Administration), avec les Croix-Rouge allemande, française et italienne, avec le Pape, avec le Comité Nansen, etc., visant le secours à la population, en raison de la famine sévissant alors en Russie ; 3° les accords de rapatriement.

Comme on peut remarquer de cette simple énumération, le droit conventionnel de 1920, ne pouvait pas jouer un rôle considérable au point de vue spécial qui nous occupe. Les traités de paix conclus par les Républiques soviétiques avec les Pays Baltes³ avaient un caractère nettement politique, et par l'établissement de l'état de paix et la fixation des frontières avec les Républiques soviétiques, ils pouvaient préparer seulement la voie pour le rétablissement des relations commerciales. Ces traités ne s'occupent pas des relations

1. Cf. List-Hrabar. *Droit international*, (R), 1926, pp. 39 et suiv.

2. Cf., « L'U.R.S.S. et la paix ». *Recueil de documents*, Paris, p. 18.

3. Avec l'Esthonie le 2-11, avec la Lithuanie le 12-VII, avec la Lettonie le 11-VIII, et avec la Finlande le 14-X.

commerciales. Ils ne tracent que très faiblement les principes généraux de cette politique, en laissant aux accords spéciaux de commerce le soin de fixer ultérieurement le régime des rapports économiques. Il faut remarquer, néanmoins, qu'on trouve déjà dans ces traités conclus avec les pays limitrophes la fixation de certains principes qui devront par la suite servir de base au droit conventionnel soviétique. On peut indiquer en ce sens que le principe de la clause de la nation la plus favorisée y figure déjà, comme un principe de base des rapports respectifs des parties contractantes. Il faut noter aussi que les traités contiennent le principe de la liberté de transit.

Deux autres catégories d'accords conclus en 1920 ne pouvaient pas non plus exercer une influence quelconque sur le caractère général, la technique et l'évolution du droit conventionnel soviétique. Ni les accords sur le rapatriement des ressortissants des pays respectifs et des prisonniers de guerre, ni les accords de caractère humanitaire n'avaient à s'occuper du régime des rapports commerciaux¹.

Au début de 1921, s'ouvre une nouvelle époque dans le développement du droit conventionnel soviétique. Au cours de 1921 et 1922, les Républiques soviétiques concluent une série d'accords, de caractère purement commercial, avec les pays d'Occident. En 1921, ont été conclus : l'accord avec l'Angleterre (le 16 mars), avec l'Allemagne (le 6 mai), avec la Norvège (le 2 septembre), avec l'Italie (le 26 décembre), avec l'Autriche (le 7 décembre). Plus tard, en 1922 (le 5 juin), l'accord avec la Tchécoslovaquie. Il faut ajouter, pour terminer cette série d'accords commerciaux, l'accord avec le Danemark du 23 avril 1923, et l'accord avec la Suède conclu le 1^{er} mars 1922, mais ratifié par la Suède en 1924 seulement.

1. Ces accords ont pour objet la procédure de l'admission des représentants des associations étrangères en U.R.S.S., les conditions de leur activité en U.R.S.S., le caractère de leur mission, son objet, les pouvoirs de leur délégué général et de leur personnel, les conditions de leur recrutement, les conditions de résiliation de l'accord, etc... Il est fort intéressant de consulter le texte de l'Accord entre la République Socialiste Fédérative des Soviets de Russie et la Croix-Rouge Française, fait à Berlin le 16 mars 1922 (V. *l'Europe Nouvelle*, n° du 8 avril 1922, p. 436). Ce qui attire ici l'attention, c'est la forme de cet accord. Il porte la signature des représentants officiels soviétiques à l'étranger.

Comme parties contractantes ce sont, d'une part, un Etat (la R.S.F.S.R.) et, d'autre part, une Association non étatique (La Croix-Rouge française). En lisant le texte de cet accord, on voit bien la préoccupation de l'association de la Croix-Rouge d'écarter, de quelque manière que ce soit, la reconnaissance du pouvoir soviétique en tant que Gouvernement de la R.S.F.S.R. « La Croix-Rouge française offre, dit l'Accord, et les autorités soviétiques (A.S.) déclarent par les présentes accepter l'envoi d'une mission... ».

Les accords de cette période avaient une importance considérable au point de vue du développement du droit conventionnel soviétique. Ce sont, il est vrai, des conventions « préliminaires », de caractère provisoire, destinées à créer une première base juridique pour assurer les transactions commerciales des pays d'Occident avec les Républiques soviétiques. Les deux parties contractantes évitent encore de donner au régime des échanges commerciaux une forme et un système définitifs. Le problème douanier est encore ignoré. Néanmoins, ces accords sont importants. Certains d'entre eux vont régir les rapports commerciaux pendant toute une longue période.

D'autre part, à les analyser de plus près, on constate que ces accords ne se bornent pas au règlement des matières spécialement commerciales. Plusieurs de leurs dispositions ont un caractère politique. Nous y trouvons notamment, (accord avec la Grande-Bretagne A et B.) l'engagement de s'abstenir de tout acte de propagande en dehors de ses frontières, contre une autre partie, des dispositions concernant les revendications respectives des deux parties etc.

Nous trouvons dans ces traités les engagements des parties à n'établir, ni maintenir aucune forme de blocus l'une contre l'autre ; « à supprimer dorénavant tous les obstacles jusqu'ici opposés à la reprise du commerce » entre les deux pays... « de ne faire aucune distinction entre ce commerce et celui avec tout autre pays étranger ».

D'autre part, les accords précisent le régime de navigation : les navires de commerce, leurs capitaines, leurs équipages, leurs cargaisons jouiront à tous égards « du régime, des privilèges, des exemptions et de la protection établis par les coutumes en vigueur concernant le commerce international » (art. II de l'accord avec la Grande-Bretagne).

On trouve, dans tous les accords, la clause de la nation la plus favorisée, quelquefois sous une forme générale.

La même année 1921, importante au point de vue de l'évolution du droit conventionnel, l'est encore à un autre point de vue. C'est au cours de cette année que la R.S.F.S.R., conclut une série de traités avec les pays de l'Orient, où le Gouvernement des Soviets établit les bases de sa politique générale, à l'égard desdits pays, fait très important étant donné le rôle et les traits particuliers de la politique commerciale des Soviets en Orient¹.

1. Les traités conclus par le Gouvernement des Soviets à cette époque présentent un très grand intérêt, car ils précisent très nettement les grandes lignes de la politique générale que l'U.R.S.S. va poursuivre à l'égard des Pays d'Orient.

Nous avons déjà montré, en étudiant la réglementation du régime du commerce extérieur au point de vue du droit interne, les traits particuliers de cette régle-

Le 26 février 1921, la R.S.F.S.R., signa un traité avec la Perse ; le 28 février, avec l'Afghanistan, le 6 mars avec la Turquie, et le 5 novembre avec la Mongolie.

mentation à l'égard des Pays d'Orient ; nous avons pu constater que c'est un régime très spécial, un régime d'exception. Le droit conventionnel reflète les mêmes tendances.

En effet, le Gouvernement des Soviets a toujours opposé sa politique à l'égard du monde capitaliste à celle vis-à-vis des Pays d'Orient. « Les bolcheviks déclarent que la Perse, l'Afghanistan, la Turquie d'Asie, le Turkestan Chinois et la Mongolie vivent dans un stade de capitalisme commercial, ce qui les distingue de l'Occident qui en est au capitalisme financier et industriel ». (L. Fisher. *Les Soviets dans les affaires mondiales*, p. 529). « Aux yeux de l'Orient, — disait Krassine (*Les questions du commerce extérieur* (R), p. 332), nous sommes les combattants d'avant-garde contre le monde capitalisme de l'Occident, et les défenseurs des intérêts et des droits de tout l'Orient, qui est opprimé, exploité, transformé en colonie ».

Il suffit, pour se rendre compte des lignes générales de la politique soviétique à l'égard des Pays d'Asie continentale, de lire quelques passages des traités de paix entre la R.S.F.S.R. et la Perse, du 26 février 1921 (V. *L'Europe Nouvelle* n° du 17 août 1929, pp. 22 et suiv).

« ... Désirant voir le peuple persan indépendant, prospère et jouissant du libre et complet contrôle de ses possessions, le Gouvernement de la R.S.F.S.R. proclame nuls et sans force les arrangements, traités, conventions et accords conclus par le dernier Gouvernement tsariste avec la Perse et tendant à la diminution des droits du peuple persan.

Art. 2. — Le Gouvernement de la R.S.F.S.R. flétrit comme criminelle la politique des Gouvernements de la Russie tsariste, qui, sans le consentement des peuples d'Asie et sous le couvert d'assurer l'indépendance de ces peuples, a conclu avec d'autres Etats d'Europe des traités visant l'Orient, et qui avaient pour but une mainmise graduelle sur ces pays. Le Gouvernement de la R.S.F.S.R. répudie complètement cette politique criminelle comme, d'une part, violant la souveraineté des Etats d'Asie et, d'autre part, aidant à l'organisation des actes de violence brutale des bandits européens sur les peuples d'Orient.

Art. 4. — Reconnaissant le droit de chaque peuple à la détermination libre et sans obstacle de sa destinée politique, chacune des Hautes Parties Contractantes désavoue toute intervention dans les affaires intérieures de l'autre partie et désire strictement s'en abstenir.

Art. 8. — Le gouvernement de la R.S.F.S.R. déclare qu'il répudie complètement la politique financière poursuivie par le Gouvernement tsariste de Russie en Orient, qui, en assistant le Gouvernement de Perse par des moyens financiers, visait non pas à aider au développement économique et à la prospérité du peuple persan, mais à asservir politiquement la Perse. Le Gouvernement de la R.S.F.S.R. par suite renonce à tous droits sur les emprunts accordés à la Perse par le Gouvernement tsariste et déclare que de tels emprunts sont nuls et ne peuvent être remboursés...

Art. 9. — Le Gouvernement de la R.S.F.S.R. se conformant ainsi aux principes condamnant la politique coloniale du capitalisme qui sert et sert encore de prétexte à d'innombrables misères et effusions de sang, renonce à l'usage de ces entreprises financières de la Russie tsariste qui avaient pour objet l'asservissement économique de la Perse. Il remet par suite en la complète possession du peuple persan les fonds, valeurs et en général l'actif et le passif, de la Banque d'Escompte et de Crédit de Perse, ainsi que les biens, meubles et immeubles de ladite Banque existant que le territoire persan ».

Le Gouvernement des Soviets attachait toujours une importance spéciale au développement des relations commerciales avec les pays d'Orient. On verra,

Depuis 1924, l'U.R.S.S., entre dans la période des accords commerciaux *stricto sensu*. Période intéressante à plusieurs points de vue. C'est précisément dans les accords conclus au cours de cette période que nous trouvons les nouvelles formules imaginées pour faire face à une nouvelle structure juridique en rapport avec la mise en application par le Gouvernement des Soviets du régime du commerce extérieur. La reconnaissance du principe du monopole du commerce extérieur, la détermination du statut juridique des représentations commerciales soviétiques à l'étranger par la précision des conditions de la responsabilité de l'Etat pour les transactions des organes du commerce extérieur à l'étranger, la procédure d'arbitrage, etc., tels sont quelques uns des principaux problèmes réglés durant cette période.

Au courant de cette seule année les pays suivants ont procédé à la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets : la Grande-Bretagne (8 février), l'Italie (7 février), l'Autriche (25 février), la Grèce (8 mars), la Norvège (15 février), la Suède (15 mars), la Chine (31 mai), le Danemark (18 juin), la France (28 octobre). En même temps furent conclus plusieurs traités de commerce.

Cette période s'ouvre par le traité avec l'Italie, conclu à Rome le 7 février 1924. Ce traité fut le premier grand traité de commerce conclu par le Gouvernement des Soviets avec un pays « capitaliste ». Il est encore entièrement basé sur les principes traditionnels : clause de la nation la plus favorisée, clause du traitement na-

en étudiant le régime de la clause de la nation la plus favorisée dans les traités soviétiques, que le Gouvernement des Soviets prenait toujours soin de préciser dans les accords conclus avec les pays « capitalistes » que le régime de ladite clause ne s'étend pas aux avantages accordés par l'U.R.S.S. aux Pays continentaux de l'Asie. Et en fait l'U.R.S.S. est prête à accorder à ces Pays les avantages qu'elle refuse d'accorder aux pays d'Occident (V. exemples L. Fisher, *op.cit* pp. 527, 662 et suiv).

On comprend bien l'intérêt que présente pour l'U.R.S.S. le développement de ses rapports avec l'Orient. Nul pays n'est si bien situé que l'U.R.S.S. pour devenir le fournisseur de ces pays, dont la faculté d'absorption est quelquefois insoupçonnée. Comme le disait avec raison V. Conolly (*Soviet economic Policy in the East*, p. 130), dans son expansion à l'Orient l'U.R.S.S. a fait preuve de beaucoup de méthode. Les besoins primitifs et très limités des peuples d'Orient furent savamment élargis par les agents du gouvernement soviétique. D'autre part, dans les pays plus avancés l'U.R.S.S. exporte les produits de grande industrie, ses machines, son équipement industriel. Conformément au second Plan quinquennal, de nouveaux centres industriels furent créés spécialement pour faciliter le commerce avec l'Orient. La pénétration de l'U.R.S.S. en Orient se poursuit activement et progressivement, et l'U.R.S.S. y fait face avec un grand succès à la concurrence anglaise et japonaise.

Toutes ces raisons expliquent la politique active de l'U.R.S.S. dans le domaine de la conclusion de traités de commerce avec l'Orient, politique qui fut inaugurée en 1921.

tional, convention douanière, tels sont ses principaux traits. Il règle toutefois, avec beaucoup de détails les principales questions qui surgissent à propos des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S. Parmi celles-ci il faut noter, en premier lieu, la reconnaissance du principe du monopole du commerce extérieur et la réglementation du statut de la représentation commerciale. On y trouve aussi la réglementation détaillée des conditions d'admission des étrangers.

L'année 1925 marque une date importante dans l'histoire du droit conventionnel soviétique. Deux traités de commerce sont conclus cette année-là : le 15 octobre le traité avec l'Allemagne, le 15 décembre — le traité avec la Norvège¹.

C'est surtout le traité avec l'Allemagne qui est important au point de vue de l'évolution du droit conventionnel soviétique. C'est un véritable traité-code. Il suffit d'énumérer les conventions qui ont été signées entre l'U.R.S.S. et l'Allemagne pour constater que le régime des rapports commerciaux des deux pays y est réglé dans ses moindres détails (v. *infra*, p. 348).

Les années 1924 et 1925 terminent la période la plus importante de l'évolution du droit conventionnel de l'U.R.S.S. La physionomie des rapports conventionnels de l'U.R.S.S., avec les autres Etats se précise, ces rapports prennent une forme sinon définitive, en tout cas déjà suffisamment nette et stable.

La dernière période d'évolution du droit conventionnel n'apporte pas de changement notables à la situation préexistante. Les dernières dix années n'ont fait que la consacrer. C'est la période de consolidation des formes déjà existantes et celle de l'élargissement des cadres des partenaires de l'U.R.S.S.

Indiquons, très sommairement, les principaux faits importants au point de vue du droit conventionnel survenus au courant de cette période.

L'année 1926 est marquée par la conclusion du pacte d'amitié et de neutralité avec l'Allemagne, qui contient une stipulation intéressante concernant les mesures de discrimination et de boycottage économique.

L'année 1927 marque une date dans l'évolution du droit conventionnel, par la conclusion du traité avec la Lettonie admettant le principe du contingentement dans les rapports commerciaux des deux pays, par la participation de l'U.R.S.S., à la Conférence économique, par la rupture des relations diplomatiques avec la Grande-Bretagne (26 avril) et la Chine et, enfin, par la conclusion des traités avec la Perse (1^{er} octobre).

Cette année se termine par la signature d'un procès-verbal complémentaire au traité du 12 octobre 1925 avec l'Allemagne, précisant et complétant ce traité.

Dans le courant de l'année suivante, l'U.R.S.S. signe avec l'Allemagne une convention relative à la procédure de conciliation (le 25 janvier 1929). Cette année-là est marquée aussi par le rétablissement des relations diplomatiques avec la Grande-Bretagne, et par le règlement du conflit avec la Chine.

En 1930, l'U.R.S.S. conclut le traité provisoire avec la Grande-Bretagne ; en 1931, elle prolonge le pacte avec l'Allemagne, conclu en 1926 à Berlin (le 24 juin), signe une nouvelle convention commerciale avec la Perse (le 27 octobre) et un traité avec la Turquie (le 16 mars).

L'année 1932 est l'année des traités de non agression conclus par l'U.R.S.S., avec de nombreux pays.

En 1933, l'U.R.S.S., signe une nouvelle convention avec l'Italie (6 mai). Au cours de la même année un conflit surgit à l'occasion des arrestations de cinquante Anglais à Moscou. Il provoque des mesures contre l'importation des marchandises soviétiques. La Grande-Bretagne dénonce, en même temps et pour les mêmes raisons aussi bien qu'en conséquence des accords d'Ottava, le traité provisoire franco-soviétique.

La même année est marquée par le rétablissement des relations diplomatiques avec l'Espagne (21 juillet) et les Etats-Unis (16 novembre).

Il nous suffit de rappeler, enfin, que c'est en 1934 que fut signé le traité avec la France (11 janvier), celui avec la Grande-Bretagne (10 février), que furent établies les relations diplomatiques avec la Hongrie (6 février) et avec la Tchécoslovaquie, la Roumanie (9 juin) et la Bulgarie.

Section II

FORMES DU DROIT CONVENTIONNEL SOVIETIQUE

Si nous parcourons les *Recueils* de traités édités par le Gouvernement des Soviets, nous verrons que le nombre des traités de commerce conclus par l'U.R.S.S. est très important. Le droit conventionnel joue le premier rôle dans l'agencement de la collaboration entre les deux systèmes, système socialiste et système « capitaliste ».

L'étude des formes et de l'évolution du droit conventionnel soviétique, en tant que source de réglementation des rapports com-

merciaux, nous révèle des particularités très importantes par rapport au droit conventionnel qui régit les relations des pays autres que l'U.R.S.S.

Sans entrer dans l'analyse des détails du droit conventionnel, notons surtout ses traits particuliers au point de vue du caractère mixte de ses dispositions et de la forme extérieure.

Quand on parle du rôle du droit conventionnel soviétique au point de vue du statut des relations commerciales, il faut comprendre sous ce nom « droit conventionnel » non seulement les traités et les conventions commerciales *stricto sensu*, mais un ensemble de traités, conventions et accords, quelquefois même de caractère purement politique. On trouve très souvent, en effet, dans les traités même *politiques*, des dispositions qui ont pour objet de déterminer le régime des échanges avec l'U.R.S.S.

Au point de vue de la *technique extérieure*, le droit conventionnel soviétique présente une grande variété. Nous y trouvons d'abord les conventions de caractère *provisoire* qui se bornent à régler provisoirement, dans leurs grandes lignes, les relations commerciales. Le cas est assez fréquent, surtout au début du rétablissement des rapports commerciaux de l'U.R.S.S., avec l'Occident. Nous avons noté, cependant, que ces conventions provisoires avaient une importance considérable pour l'évolution du droit conventionnel soviétique. Si les parties laissaient sans solution définitive plusieurs questions épineuses, telles que le problème du règlement de la dette russe, le problème des compensations pour les mesures révolutionnaires du Gouvernement des Soviets, etc., d'autres questions concernant les rapports commerciaux *stricto sensu*, avaient déjà reçu une réglementation suffisamment détaillée. Nous trouvons même dans certaines d'entre elles la reconnaissance du régime soviétique du monopole du commerce extérieur (v. convention provisoire avec la Tchécoslovaquie de 1923, convention avec l'Allemagne de 1924, etc.)

Nous avons noté aussi que plusieurs conventions *provisoires* furent appelées ultérieurement à régler, malgré leur caractère non définitif, le régime des rapports commerciaux pendant une période très longue (ex. convention avec l'Angleterre jusqu'en 1927 ; convention avec la Tchécoslovaquie, pratiquement jusqu'à la date de la reconnaissance *de jure* du Gouvernement soviétique, survenue en 1933 seulement).

Cette forme de convention *provisoire* fut employée d'ailleurs non seulement au cours de la première période des relations commercia-

les de l'U.R.S.S. On trouve des conventions de même genre beaucoup plus tard. Indiquons en ce sens la convention provisoire avec la Grande-Bretagne conclue en 1930.

A côté de ces conventions provisoires on rencontre de véritables traités de commerce.

En général, un traité de commerce soviétique n'est pas un traité très long, il est rédigé sans beaucoup de détails. Ce n'est toutefois pas un « traité de déclaration ». Les parties contractantes ne se contentent pas de brèves déclarations de principe. Elles fixent avec beaucoup de soin le régime de leurs rapports respectifs.

Reconnaissance du monopole du commerce extérieur ; statut juridique des organes soviétiques du commerce extérieur ; condition des ressortissants étrangers et des droits à la protection judiciaire des personnes physiques ; clause sur l'arbitrage ; clause contre la discrimination ; réglementation du transit et des transports ; régime de la navigation, etc., etc. Tels sont les problèmes dont la réglementation trouve sa place dans un traité de commerce-type soviétique. On y trouve généralement une déclaration fixant l'application de la clause de la nation la plus favorisée comme base des rapports réciproques des parties.

C'est le traité du 7 février 1924, avec l'Italie, qui peut servir de type du traité soviétique.

Il existe aussi, parmi les traités de commerce conclus par l'U.R.S.S., un véritable « traité-code », où les parties ont réglé avec un luxe de détails le régime des rapports commerciaux. Nous y trouvons non seulement l'énoncé des principes devant régir ces rapports, mais aussi les modalités de leur application dans tous leurs détails. Nous faisons allusion au traité de commerce avec l'Allemagne conclu le 12 octobre 1925.

Ce Traité comporte, en effet : 1° un arrangement concernant l'établissement et la protection légale ; 2° un arrangement économique ; 3° un arrangement ferroviaire ; 4° un arrangement concernant la navigation ; 5° un arrangement fiscal ; 6° un arrangement concernant les tribunaux d'arbitrage commercial ; 7° un arrangement concernant la protection légale de la propriété industrielle.

En même temps que le grand traité, furent signés : un traité consulaire et un arrangement concernant le concours réciproque des tribunaux des deux pays en matière civile.

Une autre catégorie de traités conclus par l'U.R.S.S., comprend les accords de caractère spécial : au statut des représentations com-

merciales, conventions sur les crédits, sur l'arbitrage, conventions consulaires etc.

Il faut, enfin, mentionner spécialement une catégorie de traités ayant un caractère plutôt *politique*, ce sont les traités de non-agression. En effet, plusieurs traités de ce genre ont été conclus par le Gouvernement des Soviets avec différentes puissances. On y trouve presque toujours une clause de style, une disposition sur la non-agression économique.

Le droit conventionnel présente une grande originalité au point de vue des dispositions qu'on y trouve. Nous rencontrons dans les traités de commerce les promesses de ne pas faire de propagande, les déclarations sur le règlement futur des différends de toutes sortes, les clauses contre la discrimination à l'égard d'une des parties contractantes, etc.

Cette abondance de clauses non commerciales s'explique en premier lieu par l'atmosphère générale qui existait au moment de la formation du droit conventionnel soviétique. La conclusion des premières conventions commerciales avec le gouvernement soviétique était conditionnée par certains facteurs d'ordre politique pur. Il s'agissait pour les deux parties, en même temps que de fixer un régime de rapports de commerce *stricto sensu*, d'établir un *modus vivendi* d'ordre beaucoup plus général. Le Gouvernement des Soviets était préoccupé de se prémunir contre les mesures de discrimination à son égard. Les pays « capitalistes » désiraient avoir des garanties contre la propagande et essayaient d'obtenir des promesses relatives au règlement des dettes des anciens gouvernements russes répudiées par le gouvernement soviétique. Ils voulaient en même temps régler la question concernant le dédommagement de leurs ressortissants pour les mesures révolutionnaires du Gouvernement des Soviets¹.

1. Il faut signaler aussi que le système de droit conventionnel soviétique présente un intérêt encore à un autre point de vue, à celui de la *terminologie*. En effet, le législateur soviétique n'attachait jamais une grande importance aux questions de la technique juridique. Les textes sont souvent imprécis, contradictoires même.

Tel n'est pas le cas du droit conventionnel. Les pays ayant conclu des traités commerciaux avec l'U.R.S.S. ont pris soin, pour éviter les conflits de qualification éventuels, de procéder à la définition de certains termes juridiques, définitions souvent imprécises ou qui font tout simplement défaut sur le terrain du droit soviétique.

La conséquence de cet état de choses fut qu'on trouva quelquefois, dans la plupart des cas dans les « annexes », « additifs » et « appendices » aux traités, beaucoup de précisions terminologiques. On peut citer, parmi d'autres, la définition du terme « entreprise d'Etat » (Traité avec l'Allemagne du 12 octobre 1925. Convention économique. Additif à l'art. 9) ; notion de la « propagande » (V. Préambule b. al. 2, de l'Accord anglo soviétique du 11 janvier 1921, Préambule

Section III

CARACTERE GENERAL DU DROIT CONVENTIONNEL SOVIETIQUE

Observations générales. — L'étude du droit conventionnel soviétique présente non seulement une importance pratique considérable, mais aussi un intérêt théorique de premier ordre. L'analyse de son évolution permet d'apercevoir l'ampleur et les difficultés de la tâche qui consistait à donner une base pratique à cette « collaboration entre les deux systèmes juridiques », entre « les deux systèmes de la propriété », « soviétique » et « capitaliste », dont la nécessité fut proclamée à plusieurs reprises par les dirigeants soviétiques eux-mêmes.

Le droit conventionnel nous apparaît comme un miroir qui reflète aussi bien les difficultés de l'œuvre que la diversité des tâches à remplir. Il s'agissait ni plus ni moins que d'adapter les formes existantes aux tâches nouvelles, d'élaborer, sur la base du droit conventionnel traditionnel, un système qui permettrait aussi bien le fonctionnement du régime soviétique du commerce extérieur à l'étranger que le travail des firmes et des personnes étrangères en U.R.S.S.

Entrevoir et déterminer les difficultés à surmonter; préciser le sens, le rôle et la valeur des procédés juridiques qui ont été employés pour les résoudre, établir les résultats qui ont été atteints, tels sont les principaux problèmes que nous tâcherons de résoudre dans le présent chapitre.

L'étude de la théorie du droit conventionnel nous apprend qu'il n'existe pas de type unique de traités et de conventions commerciales. La variété des types, la diversité des formes est très grande ici. Leur analyse attentive permet néanmoins d'aboutir à cette constatation que, malgré la diversité des formes, il existe déjà un fonds de règles communes.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler que le grand principe sur lequel repose l'organisation du commerce international est la liberté du commerce. Cependant, le principe de liberté illimitée qui, dans sa forme absolue, peut devenir dangereux, est sujet, dans la

a, al. 2 de l'Accord italo-russe du 26 décembre 1921); V. aussi dans les mêmes traités la définition du terme « Gouvernement des Soviets »; le terme « personne juridique » (Traité avec la Turquie du 16 mars 1931. Protocole Additif ad. art. 7, 8, 13), etc...

pratique, à de nombreuses restrictions, à de multiples conditions. Les Etats prennent certaines précautions et s'entourent de certaines garanties. En effet, comme le dit M. Noldé, pour faire fonctionner le principe de liberté de commerce d'une manière efficace, « les Etats ont recours à deux garanties d'ordre général : ils obtiennent que le commerce de leurs ressortissants jouisse d'une liberté aussi grande que le commerce des propres nationaux de l'autre partie contractante et que leurs ressortissants soient traités, au point de vue de l'application des principes, aussi bien que les ressortissants de tous autres pays tiers ». Bref, ce sont les deux clauses classiques auxquelles les Etats ont recours dans les traités de commerce, clause du « traitement national » et clause de « la nation la plus favorisée ». Ces deux stipulations, celle du « traitement national », d'une part, et de la nation la plus favorisée », d'autre part, sont les procédés fondamentaux employés par les Etats dans les traités de commerce pour garantir réciproquement la liberté des échanges.

Il s'agit cependant de préciser le sens exact de ces stipulations par rapport au but final poursuivi par les Etats qui se proposent de conclure un traité de commerce. Ce but final est, en général, facile à préciser. Aussi bien que dans le domaine du droit privé, chaque partie contractante tend, par une convention commerciale à obtenir autant que possible les mêmes avantages, sinon identiques tout au moins équivalents, que l'autre partie. Ce que chaque partie vise à obtenir de l'autre partie, c'est la réciprocité réelle, effective, l'égalité des prestations.

Or, si on analyse sous ces aspects les procédés que nous venons de préciser, les stipulations du traitement national et la clause de la nation la plus favorisée, on verra qu'ils n'assurent nullement cette réciprocité de fait. En effet, le traitement national, aussi bien que la clause de la nation la plus favorisée, constituent surtout les moyens de prémunir contre la discrimination plutôt que d'assurer la réciprocité de fait. Le traitement national signifie le même traitement pour les étrangers que pour les nationaux. Quant à la clause de la nation la plus favorisée¹, son emploi dans un accord de commerce ne confère

1. D'après Calvo (*Droit international théorique et pratique*, 4^e édit. IV, 1597) : « Une stipulation généralement contenue dans un accord entre Etats, par laquelle les parties contractantes se confèrent mutuellement la participation aux avantages plus considérables qu'elles ont déjà eus, ou bien qu'elles viendraient par la suite à accorder à une tierce puissance ». Le rôle de la clause n'est d'ailleurs pas très facile à délimiter. Pour se rendre compte de la complexité du problème, il suffit de citer l'opinion de M. J. Basdevant qui, dans une note de la jurisprudence s'exprime à ce sujet de la façon suivante :

« On ne peut pas, de parti pris, mettre sur le même pied, à notre point de vue, le régime économique et la procédure. En effet, dans le domaine du régime éco-

des avantages à un autre Etat que dans la mesure où il existe ou existera dans l'avenir une tierce puissance plus favorisée que lui, par rapport à l'Etat avec lequel il traite.

Tout ce qu'on peut dire, c'est que par ces deux procédés classiques qui sont le traitement national et la clause de la nation la plus favorisée, les parties contractantes ne peuvent obtenir que la réciprocité *de droit*. Ces procédés sont impuissants pour assurer la réciprocité *de fait*.

On peut se demander pourquoi, étant donné que c'est la réciprocité de fait qui devrait être logiquement le principal but de chaque traité de commerce, les parties contractantes se sont contentées des stipulations du traitement national et de la clause de la nation la plus favorisée.

Il serait erroné de croire que cette imperfection des procédés les plus courants, qui sont la clause du traitement national et celle de la nation la plus favorisée, pour assurer la réciprocité de fait, n'ait pas été remarquée par la doctrine et la pratique. Déjà depuis la fin du XVIII^e siècle, cette réciprocité de fait est devenue la préoccupation constante des Etats au moment de la conclusion d'un traité de commerce. Une série de systèmes fut inaugurée pour arriver à ce but. Nous n'avons pas l'intention d'analyser ces systèmes. Remarquons seulement que c'est au moyen du jeu des tarifs douaniers que, dans la plupart des cas, l'Etat essaya de garantir cette réciprocité de fait. Octroi conditionnel de la cause de la nation la plus favorisée, réciprocité de fait limitée à certains échanges, système de droits conventionnels, système de double tarif avec clause de la nation la plus favorisée, tels sont quelques uns des principaux procédés employés par les Etats pour parer à l'insuffisance du traitement national et de la clause de la nation la plus favorisée, comme moyens pour obtenir la réciprocité de fait.

Une raison fondamentale peut expliquer l'attachement des Etats à ces deux moyens. On peut affirmer, nous semble-t-il, que les Etats

nomique, ce qui est désirable c'est l'égalité, c'est, par exemple, que tous les étrangers en France soient soumis aux mêmes droits de douane, aux mêmes formalités douanières, aux mêmes impôts, mais il n'est pas souhaitable *a priori* que les produits étrangers d'un pays soient soumis à l'importation en France aux mêmes droits qui frappent de semblables produits importés de France dans le même pays. En matière de compétence juridictionnelle et de procédure, au contraire, ce qui est désirable, c'est moins l'égalité que la réciprocité : lorsqu'un Etat consent à exonérer les sujets d'un autre Etat de la caution *judicatum solvi* ou d'une règle gênante de compétence, c'est à charge d'obtenir pour ses nationaux le même bénéfice, sous réserve de modalités secondaires déterminées par les particularités de telle ou telle législation, les traités de cet ordre édictent des règles identiques pour l'un et l'autre contractant ». (Note sous cassation Civ. 22 décembre 1913, D.P., 1915-1-1).

se contentent du régime d'égalité *de droit* pour ce motif qu'il leur paraît un moyen qui permet déjà de garantir un certain minimum de réciprocité *de fait*.

Si les clauses de la nation la plus favorisée et du traitement national n'aboutissent pas automatiquement à garantir aux Etats la réciprocité de fait, ces procédés paraissent être suffisants pour obtenir un certain minimum d'avantages et approcher, au moyen de cette réciprocité *de droit*, d'une certaine réciprocité *de fait*. Les Etats procèdent de cette présomption qu'il existe entre les pays entretenant entre eux des rapports commerciaux, une certaine communauté de leurs systèmes juridiques. En effet, partant de cette hypothèse, il sera normal d'attendre que la clause de la nation la plus favorisée, vu une certaine uniformité de régime économique des échanges entre les Etats, leur garantisse non seulement un régime égalitaire par rapport aux autres Etats ; non seulement le traitement égalitaire de pure forme, mais aussi un certain minimum d'équivalence d'avantages économiques. La stipulation du traitement national paraît être suffisante par cela même qu'on suppose que dans les Etats modernes la législation interne assure aux citoyens la pleine capacité au point de vue de leurs « droits économiques » et assure le libre trafic des marchandises.

Tel est le caractère général du droit conventionnel sur le terrain de la réglementation des rapports de commerce entre différents pays, comme il se présentait au début du XX^e siècle et avant la guerre mondiale.

La guerre a changé, cependant, — nous avons déjà eu l'occasion de le préciser, la politique commerciale des Etats. On ne peut nier que le régime des échanges entre les nations a subi à l'époque actuelle des changements profonds et importants.

La période que nous traversons a été précédée d'une période de politique très libérale. Cette politique s'affirmait surtout depuis 1925 et se traduisait par la conclusion de conventions commerciales nombreuses et par l'emploi, de plus en plus fréquent, de la clause de la nation la plus favorisée.

La crise a mis fin à l'évolution normale et au développement de cette politique libérale. Et si on analyse le sens général du changement survenu, on voit qu'il se traduit par des mesures qui sont au fond et très souvent analogues à celles qui ont guidé le Gouvernement des Soviets dans leur politique commerciale. Toutes les nouvelles mesures constituant les traits les plus caractéristiques de la nouvelle orientation de la politique commerciale des nations, visent non pas tant à compenser une « infériorité de la production nationale

dans sa concurrence avec l'étranger, qu'à limiter, à restreindre, voire même à empêcher les importations et à encourager les exportations ».

Avec le développement de la crise économique, le contrôle et l'intervention de l'Etat dans ce domaine s'accroissent toujours. La nouvelle politique commerciale est une politique d'isolement et de compartimentage économiques. Le renforcement des tarifs douaniers et la tendance à l'autonomie tarifaire, le contingentement des importations et, enfin et tout particulièrement, « la tendance au monopole étatiste du commerce extérieur », telles sont les manifestations essentielles de cette nouvelle politique des Etats dans le domaine des échanges internationaux¹.

Tels sont, sommairement résumés, les changements survenus dans le régime des échanges pendant les dernières années. Cependant, ce qu'il est nécessaire de préciser, c'est que, malgré cette nouvelle évolution du régime des échanges, les moyens techniques en usage dans le droit conventionnel ne perdent pas, même actuellement, leur valeur et leur efficacité. Les clauses que nous avons envisagées, celles du traitement national et celle de la nation la plus favorisée, ne perdent, même avec les changements survenus, ni leur utilité, ni leur efficacité.

Or, la situation change radicalement lorsque nous envisageons le régime des échanges avec l'U.R.S.S., basé sur le régime du monopole de l'Etat.

Les formes traditionnelles du droit conventionnel et le régime soviétique. — Si l'on veut résumer en quelques lignes le caractère général du droit conventionnel soviétique tel qu'il se présente vers 1928, dix ans après l'arrivée du Gouvernement des Soviets au pouvoir, on peut constater qu'il est basé sur les deux procédés traditionnels, le traitement national et la clause de la nation la plus favorisée. Il faut ajouter à cette caractéristique la réglementation des questions de politique douanière au moyen de clauses ou de conventions spéciales.

Enfin, ce qui constitue le trait spécifique du droit conventionnel soviétique, c'est l'existence de clauses ayant pour objet la reconnaissance par les Etats « capitalistes » du régime soviétique du commerce extérieur et du statut spécial des représentations commerciales soviétiques à l'étranger.

Il est très facile, par la seule énumération des procédés techniques qui sont à la base du droit conventionnel soviétique, de constater

1. V. aussi Introduction p. 6-7.

que le Gouvernement des Soviets devait obtenir par cette voie des avantages analogues à ceux qui résultent, pour n'importe quel Etat, de l'existence de la clause du traitement national ou de la clause de la nation la plus favorisée. La clause du traitement national lui assure l'égalité du régime des ressortissants soviétiques avec les nationaux des pays capitalistes. La clause de la nation la plus favorisée lui garantit l'égalité de régime avec les autres étrangers dans l'Etat avec lequel il traite. L'existence d'une convention douanière lui permet de jouir de toutes les conséquences qui résultent normalement d'un régime douanier spécial. Bien plus, le gouvernement soviétique par le fait de la reconnaissance, au moyen de clauses spéciales, du régime du monopole du commerce extérieur, obtient dans les autres pays une espèce de traitement privilégié par rapport aux autres Etats.

Le problème change radicalement d'aspect si, au lieu de l'envisager au point de vue soviétique, on l'envisage sous l'angle des Etats capitalistes, qui ont un traité de commerce avec l'U.R.S.S.

Il est aisé de prouver que la stipulation du traitement national, la clause de la nation la plus favorisée, et enfin, la réglementation des échanges au moyen d'une convention douanière, — moyens suffisants dans les cas normaux, sont tout à fait insuffisants pour assurer l'équivalence des avantages entre l'U.R.S.S. et un pays capitaliste traitant avec lui. L'Etat soviétique, par le fait de son régime économique particulier, n'est pas en état d'accorder aux pays concluant avec lui des accords commerciaux, le régime de réciprocité réelle et effective.

On peut, en effet, affirmer qu'il existe des limites très strictes, naturelles, pourrait-on dire, aux concessions que l'Etat soviétique peut faire en signant avec les autres Etats des accords commerciaux. Ces limites sont imposées par l'économie générale du régime soviétique même. L'Etat soviétique ne peut s'en départir sans sacrifier les principes de base de son organisation étatique même. Premièrement, le régime du monopole du commerce extérieur, base inébranlable du système soviétique tout entier, doit rester intact. Or, ce régime basé sur le contingentement d'exportation et d'importation sur l'étatisation du commerce extérieur, constitue un obstacle certain au jeu du principe de la liberté du commerce.

D'autre part, le fait même que c'est l'Etat seul qui effectue les opérations commerciales avec l'étranger et qui est en fait seul exportateur et importateur, aboutit à cette conséquence qu'il n'y a pas de place en U.R.S.S. pour les commerçants ordinaires. L'activité éco-

nomique libre des personnes privées est, aussi bien dans le domaine du commerce extérieur que dans le domaine économique en général, comme nous le savons déjà, des plus restreintes, presque insignifiante. Leur capacité civile est à ce point de vue strictement limitée. C'est l'Etat qui reste en U.R.S.S. seul, en principe, commerçant, industriel, actionnaire.

A quels résultats pratiques peut d'abord, aboutir, la stipulation du traitement national ?

La conséquence de la stipulation du traitement national dans un traité de commerce conclu par l'U.R.S.S., est l'assimilation des ressortissants du pays dont il s'agit aux citoyens soviétiques. Résultat qui n'a pas une grande importance pratique. Remarquons d'abord qu'au point de vue strictement juridique, au point de vue de la législation soviétique, cette stipulation du traitement national ne change rien dans le statut juridique des étrangers. En effet, nous l'avons déjà signalé, conformément à l'opinion quasi unanime de la doctrine soviétique, basée sur l'interprétation de l'art. 8 de la loi d'Introduction au Code civil, la législation soviétique connaît le principe d'assimilation des étrangers, *même de ceux qui ne peuvent pas se prévaloir d'un traité*, aux citoyens soviétiques. Par cela même, si l'on part des dispositions du droit interne, cette clause du traitement national est inutile. Mais d'une façon plus générale cette assimilation des étrangers aux nationaux, ne leur accorde pas cette faculté en U.R.S.S., étant donné que le principe du libre exercice de l'activité économique des individus est inexistant en droit soviétique.

D'autre part, pour des raisons d'ordre interne, l'Etat soviétique ne peut pas accorder, sur une échelle plus ou moins vaste et d'une façon générale, un traitement plus favorable aux étrangers par rapport aux nationaux. La nature même du régime soviétique pose des limites à la libre activité des étrangers dans un pays où l'activité privée n'est pas tolérée, mais nullement favorisée.

Le rôle et les possibilités d'action d'un étranger, aussi bien dans le domaine du commerce intérieur et de l'industrie que dans le commerce extérieur, ne peuvent être qu'extrêmement limitées. Exerçant son activité dans ces domaines, l'étranger est considéré comme un concurrent dangereux de l'Etat, Etat marchand, industriel et actionnaire.

De même l'existence de la clause de la nation la plus favorisée dans un traité de commerce, liant le Gouvernement des Soviets, pour les mêmes raisons fondamentales que nous venons d'exposer, ne peut

pas apporter un changement notable dans le régime des échanges de l'U.R.S.S. avec un pays étranger. Les mêmes obstacles, — le régime du monopole du commerce extérieur, les limitations imposées par la législation soviétique à la jouissance de droits économiques de ses propres citoyens, — empêchent que ladite clause apporte à l'autre partie non seulement les avantages de forme, mais aussi ceux de fond.

Cette clause de la nation la plus favorisée, tant usitée dans les traités soviétiques et qui paraît à première vue comme une concession des plus importantes, est plutôt une clause de façade et de forme. Elle n'aboutit pas à l'élargissement effectif et pratique des droits des étrangers qui sont en état de s'en prévaloir ; « le système préférentiel largement appliqué, d'une part, plusieurs restrictions qui figurent dans les traités, d'autre part, enfin le monopole du commerce extérieur, telles sont les barrières juridiques qui protègent l'économie soviétique contre la pénétration du capital étranger par cette porte s'ouvrant automatiquement, qui est la clause de la nation la plus favorisée ». Voilà la véritable portée de cette clause, telle qu'elle est caractérisée par un représentant qualifié de la doctrine soviétique¹.

Ajoutons, enfin, que les conventions douanières ne peuvent pas, non plus être des correctifs quelque peu importants dans le régime des échanges avec l'U.R.S.S. Nous avons déjà analysé les raisons pour lesquelles les taxes douanières ne peuvent pas jouer en U.R.S.S. le rôle qu'elles jouent normalement dans les pays où n'existe pas le régime du monopole du commerce extérieur et où le régime d'exportation et d'importation n'est pas subordonné entièrement à un plan établi d'avance. En fait, les droits de douane sont payés principalement par l'Etat lui-même. « Prélever des taxes sur l'organisme gouvernemental importateur au profit de l'organisme gouvernemental douanier, revient à changer son argent de poche ; en échange de taxes versées, l'organisme importateur reçoit du Commissariat des finances des dotations, des subsides, des crédits... Le fisc ne perd rien si les taxes douanières à l'importation sont abaissées pour un pays avec lequel on a une convention douanière, de même qu'il ne gagne rien si ces taxes sont plus élevées pour un pays ne possédant pas de convention semblable².

1. Cf. Korovine, *Les traités soviétiques et le droit international*. Droit soviétique 1927, n° 5 (27) p. 105.

2. Cf. A. Rappoport, *Le traité de commerce franco-soviétique*, Extrait du « Monde Slave », 1934, p. 6.

La portée de la clause de la nation la plus favorisée dans le domaine des con-

Bref, si nous résumons la situation qui résulte de l'application dans les traités de commerce soviétiques des procédés traditionnels qui sont généralement usités dans la technique de droit conventionnel, on voit qu'une inégalité de conditions entre les parties contractantes doit en être la conséquence inévitable. L'U.R.S.S. recevra, par le fait de l'application de ces procédés, les avantages qui résultent normalement pour les Etats ayant un système économique et juridique normal. En même temps, les mêmes procédés appliqués au régime des échanges avec l'U.R.S.S., ne donneront, — par le fait du régime économique et juridique de l'U.R.S.S., — aux Etats traitant avec l'Union que des avantages de pure forme qui n'auront une influence normale ni sur le volume des échanges, ni sur la condition des personnes.

Les difficultés d'arriver à la conciliation pratique des deux systèmes ont été aperçues par les pays capitalistes dès la reprise des relations économiques avec l'U.R.S.S. Cependant, la connaissance incomplète du régime existant en U.R.S.S., d'une part, l'absence d'expérience et de précédents, d'autre part, le fait, enfin, que la conclusion d'un traité avec l'U.R.S.S. était, pour certains pays, non seulement un moyen de donner une base aux rapports commerciaux, mais aussi servait les buts politiques de rapprochement avec l'U.R.S.S. Toutes ces raisons peuvent déjà expliquer le fait que les pays contractants n'ont pas vu, ou ne voulaient pas entrevoir, toutes les conséquences découlant du fait de la disparité de deux systèmes économiques. Ces conséquences n'ont été aperçues d'abord que partiellement et imparfaitement.

ventions douanières conclues par l'U.R.S.S. est précisée d'une façon particulièrement claire par le baron B. NOLDE dans son cours, *La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels*, Paris, 1933, pp. 83-84.

... « En effet, dit le bar. Nolde, si les droits de douane existent encore en Russie soviétique, c'est l'Etat russe qui les paye, étant seul importateur des marchandises étrangères. Comme le fait observer un auteur, « au point de vue économique, la hauteur des droits de douane que l'Etat acheteur et importateur se paye à lui-même à l'importation n'est pas un moyen de donner à l'importation telle direction déterminée ; (MANNZEN, *Sowjetunion und Völkerrecht*), 1932, p. 28. En d'autres termes, l'union soviétique achète une marchandise dans un pays qui, dans son traité de commerce, s'est fait octroyer le traitement de la nation la plus favorisée et, par conséquent, les droits d'entrée les plus avantageux ; il fait venir la même marchandise d'un pays dont les produits ne jouissent pas de la clause et payent un droit d'entrée plus élevé. Dans les deux cas, c'est l'Etat russe, seul importateur, qui acquitte les droits : ne lui est-ce pas absolument indifférent s'il paye plus ou s'il paye moins ? Les deux sommes resteront dans ses caisses Le montant des droits de douane et la clause de la nation la plus favorisée n'exerceront aucune influence sur l'exportation du pays d'origine des marchandises. La fonction normale de la clause disparaît du moment que l'Etat acheteur peut, sans le moindre inconvénient acheter où il voudra ».

Le traité de commerce avec l'Italie, de 1924, le premier grand traité conclu par le Gouvernement des Soviets avec un pays capitaliste, fut encore entièrement basé sur les principes traditionnels. Il contenait la stipulation du traitement national, la clause de la nation la plus favorisée. Une convention douanière fut signée en même temps que le traité.

Cependant, vers cette époque déjà l'Allemagne, pays connaissant mieux que les autres la situation générale en Russie et ayant déjà eu l'occasion de se rendre compte de l'influence du système soviétique dans le domaine des échanges, commença à lutter contre l'intention du gouvernement soviétique d'imposer au Reich, au moment de la conclusion d'un grand traité de commerce, le système traditionnel. Il était même question en ce moment pour l'Allemagne d'écarter complètement l'application de la clause de la nation la plus favorisée qui figurait déjà dans la convention provisoire de 1921, et qui fut reprise et confirmée par le traité de Rapallo en 1922. C'est déjà à ce moment-là qu'apparaît un projet qui certainement est destiné à avoir un grand avenir dans le domaine du droit conventionnel soviétique. En effet, les Allemands ne veulent ni la clause de la nation la plus favorisée, ni la convention douanière qui leur est proposée par le Gouvernement des Soviets¹. Ils proposent une autre clause : un système prévoyant un contingentement quantitatif de marchandises que l'U.R.S.S., devait acheter en Allemagne et dont la liste devait être établie un an à l'avance, et une exportation de l'U.R.S.S. en Allemagne en proportion avec la liste des marchandises importées en U.R.S.S. d'Allemagne. Autrement dit, le système avait pour but d'arriver à la réciprocité au moyen d'une balance de commerce en équilibre entre les deux pays. Cette idée, qui, comme

1. Lors des pourparlers de 1928, les Soviets ont particulièrement insisté sur cette convention douanière, et la délégation allemande a tourné leurs prétentions en ridicule sous une forme à peine polie. Le Ministerial-Direktor Ritter, membre de cette délégation, connu en Europe comme grand spécialiste des traités commerciaux, déclara sans ambages au président de la délégation soviétique : « Les droits de douane que vous obligerez vos institutions d'Etat à payer sur nos marchandises nous sont totalement indifférents. Du moment que nous vous accorderons des crédits, vous nous achèterez de toute façon ce dont vous aurez besoin, à moins que des considérations politiques ne vous obligent à acheter ailleurs. Mais si, par exemple, nous faisons un traitement de faveur à votre caviar et obtenons en échange un traitement de faveur analogue pour tels ou tels articles de luxe de notre exportation à nous, mettons des jouets, vous pourrez fort bien nous inonder de caviar, profitant de notre liberté de commerce, alors que vous n'importerez pas un seul de nos jouets s'ils ne figurent pas sur votre plan d'importation. Vous serez donc les seuls à profiter des faveurs inscrites dans la convention. » (Cf. A. RAPPOPORT, *Le traité de commerce franco-soviétique*, « Monde Slave » 1934, pp. 7-8.)

on le verra, fut reprise quelques années plus tard par la Grande-Bretagne, fut cependant rejetée par le Gouvernement des Soviets vers 1924. Pour des raisons essentiellement politiques, l'Allemagne avait été obligée d'accepter le système traditionnel. Le grand traité du 15 octobre 1925 fut entièrement basé sur les principes traditionnels avec quelques concessions de détail.

Il était extrêmement difficile de trouver une solution pratique à ce conflit qui avait son origine dans la disparité de systèmes juridique et économique de l'U.R.S.S., par rapport aux autres pays et d'arriver à un arrangement équitable comportant la réciprocité réelle et effective des avantages.

La recherche des moyens propres à concilier les deux systèmes était rendue plus difficile encore par l'attitude très intransigeante du Gouvernement des Soviets sur ce point

En vain, les pays qui avaient négocié des traités de commerce cherchaient-ils une solution pratique du côté de l'agencement plus rationnel du système de la clause de la nation la plus favorisée.

Le Gouvernement des Soviets avait déclaré à maintes reprises, notamment, que tout autre traitement que celui de la clause de la nation la plus favorisée lui paraissait inacceptable, comme impliquant la possibilité des mesures de discrimination outre le régime soviétique du commerce extérieur et contre le système économique de l'U.R.S.S.

La recherche des moyens tendant à adapter la technique du droit conventionnel à une situation toute nouvelle, résultant de l'existence du régime particulier du commerce extérieur en U.R.S.S. avait abouti, en fin de compte, à l'insertion dans les traités de commerce conclus par l'U.R.S.S. de clauses destinées à parer à cette situation et tendant à créer un régime égalitaire des échanges entre les pays contractants.

Les clauses de ce genre, qui apparaissent pour la première fois vers 1927 dans le traité de commerce signé par l'U.R.S.S. avec la Lettonie, deviennent par la suite assez fréquentes et ajoutent encore un trait particulier à cette physionomie, déjà très particulière, du droit conventionnel soviétique.

Parmi ces nouvelles clauses on peut distinguer deux types : ce sont, d'abord, les clauses qui garantissent aux pays contractants avec l'U.R.S.S. un certain minimum de commandes ou d'achats, et par cela même un certain minimum d'exportation des produits du pays en question à destination de l'U.R.S.S. Ce sont ensuite, — et c'est le type le plus actuel — les clauses établissant une proportion,

un rapport déterminé d'avance, un certain équilibre entre l'exportation à destination de l'U.R.S.S., et l'importation de l'U.R.S.S. vers le pays en question.

On trouve les clauses du nouveau type, pour la première fois, dans le traité de commerce du 2 juin 1927, conclu par l'U.R.S.S. avec la Lettonie, dont l'art. 3 du protocole stipule¹ :

« Poursuivant le but de développer le plus possible l'échange
« des marchandises entre les deux pays, les parties contractantes
« en établissant des réductions douanières spéciales sur les taux
« minima de leurs tarifs douaniers, partent de cette considération
« que l'exportation de la Lettonie vers l'Union des R.S.S., attein-
« dra, pendant la première année de la validité du traité le chiffre
« de 15 millions de roubles au minimum (approximativement
« 40 millions de lats) et que l'exportation de l'Union vers la
« Lettonie dépassera considérablement le chiffre de l'exportation
« en 1925-1926 qui a atteint environ 7 millions de roubles (à peu
« près 19 millions de lats) ; les propositions de l'exportation de l'une
« des parties vers l'autre ne dépendra pas de la mesure de l'expor-
« tation de cette dernière partie vers la première.

« Dans le cas où l'échange des marchandises entre l'Union et la
« Lettonie n'atteindrait pas les proportions susindiquées, les parties
« contractantes procéderont à des pourparlers en vue de la revision
« des réductions de faveur établies par la présente convention.
« Jusqu'à la fin des pourparlers la partie dont l'exportation vers
« l'autre partie n'atteindrait plus les proportions prévues, a le droit
« d'arrêter l'application des réductions mentionnées aux marchan-
« dises de l'autre partie jusqu'au règlement de la question relative
« au développement normal de l'échange de marchandises.

« La même procédure sera appliquée également pendant les années
« suivantes de la validité du traité.

« Il est entendu que les dispositions susmentionnées ne limitent
« en rien l'application du principe de la nation la plus favorisée
« concernant les droits de douane imposés aux marchandises de
« l'une des parties sur le territoire de l'autre ».

A analyser attentivement cet article on voit d'abord que la stipulation a pour but de corriger ou de renforcer le régime normal de la nation la plus favorisée appliqué aux droits de douane. D'autre part, la clause établissant un certain niveau minimum d'échanges entre les deux pays, adopte un véritable contingentement d'exportations vers l'U.R.S.S. fixant un minimum d'achats de l'U.R.S.S. en Lettonie. L'utilité de cette clause dans un traité avec l'U.R.S.S. est indiscutable. Elle présente un correctif très important et un remède assez efficace contre l'inefficacité des moyens techniques normaux connus par le droit conventionnel.

On trouve une stipulation du même genre dans un accord italo-

1. *Recueil des Traités*, Société des Nations, vol. LVIII, p. 321.

soviétique du 28 avril 1931¹. Cette stipulation, contrairement à la clause de caractère réciproque du traité avec la Lettonie, joue au profit de l'Italie en établissant un motif de dénonciation de cet accord, le fait que la représentation commerciale n'aurait pas placé de commandes équivalent à 75 % des sommes prévues par l'accord (art. 9)².

On trouve encore une clause du même genre dans le traité franco-soviétique du 11 janvier 1934, qui fixe le minimum des commandes qui devront être passées par la représentation commerciale, pendant un délai donné, en France. Le traité stipule que :

« Le Gouvernement de l'U.R.S.S., s'engage à passer en France
« par l'intermédiaire de sa représentation commerciale à Paris,
« dans un délai de douze mois à dater de la signature du présent
« accord, 250 millions de francs de commandes de marchandises
« françaises. Il est entendu que les prix qui lui seront offerts de-
« vront être voisins de ceux qui pourraient lui être proposés sur le
« marché international pour la même qualité de marchandises,
« et que les conditions concernant le taux d'intérêt et la circula-
« tion des traités ci-après mentionnées dans les banques seront
« normales ».

Telles sont les clauses qui essaient de créer un régime égalitaire des échanges au moyen d'un contingentement, d'établissement d'un minimum d'exportation à destination de l'U.R.S.S.

Une autre espèce de clause, imaginée par les pays traitant avec l'U.R.S.S., consiste, comme nous l'avons déjà précisé, dans la fixation dans le domaine des échanges de marchandises entre les deux pays, d'une proportion exacte entre l'importation et l'exportation. Ce genre de clause a fait son apparition récemment. Elle a été introduite par la convention provisoire conclue par l'U.R.S.S. avec la Grande-Bretagne le 16 février 1934, dont l'art. 3 dit :

« The payments of the Union of Soviet Socialist Republics in the
« United Kingdom as hereinafter defined shall bear to the proceeds

1. *L'Europe Nouvelle*, n° 698, du 27 juin 1931, pp. 899-900.

Art. 9. Le présent accord qui sera en vigueur durant l'année 1931, sera considéré comme renouvelé pour un an si aucune dénonciation n'est formulée trois mois avant son expiration ; toutefois, le Gouvernement italien pourra le considérer comme dénoncé à la fin de l'année courante, même si le délai nécessaire pour le dénoncer est écoulé, au cas où pendant ce temps la représentation commerciale n'aurait pas placé de commandes équivalent à 75 % de la somme prévue au § 1. Les commandes passées formellement du 1^{er} janvier au 20 avril 1931 seront comprises dans la somme totale de 350 millions de lire, mais on leur appliquera les conditions de l'accord du 2 août 1930. L'accord du 2 août est considéré comme annulé, et remplacé totalement par le présent accord.

« of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Kingdom
 « as hereinafter defined the following proportions :
 « In the year ending december 31 1934..... 1 : 1,7
 « In the year ending december 31 1935..... 1 : 1,7
 « In the year ending december 31 1936..... 1 : 1,4
 « In the year ending december 31 1937..... 1 : 1,2
 « Thereafter an approximative balance of payments measured by
 the ratio 1 : 1,1 shall be maintained ».

*
* *

Il est encore trop tôt pour pouvoir discuter la valeur respective des nouveaux moyens techniques, — surtout de la clause insérée dans la Convention anglo-soviétique, employés pour parer à la situation toute spéciale créée par le régime particulier du commerce extérieur pratiqué en U.R.S.S. Sont-ils efficaces, sont-ils suffisants pour établir un régime égalitaire ? L'expérience de plusieurs années, seule, pourra nous donner une réponse décisive.

La clause de la nation la plus favorisée dans les traités soviétiques

BIBLIOGRAPHIE : ALLIX, *Les aspects juridiques de la clause de la nation la plus favorisée* (Revue Pol. et Parl. août 1931, p. 218). *La clause de la nation la plus favorisée* (Revue d'Econ. Polit. 1933, p. 266); BASDEVANT (J.), *Recueil des traités et conventions en vigueur entre la France et les puissances étrangères*, (4 vol. Paris. Imprimerie Nationale, 1918-1922); BASDEVANT (J.), Note sous cassation civ. 22 déc. 1913, D.P., 1915, 1. 1.; BASDEVANT (Suzanne), *La clause de la nation la plus favorisée. Effets en Droit international privé*, (Répertoire de droit international de Lapradelle et Niboyet, III, pp. 464-513; Supplément du même répertoire, pp. 51-56; BORCHARDT, *Entwicklungsgeschichte der Meistbegünstigung im Handelsvertragssystem*, 1906; ELBEL, *La clause de la nation la plus favorisée*. Economie internationale, 1929; GLIER, *Die Meistbegünstigungsklausel*, 1905; Ito (N.), *La clause de la nation la plus favorisée* (Editions internationales, Paris, 1930, 420 p.); KOROVINE, *Conditions de la clause de la nation la plus favorisée dans les traités de l'U.R.S.S.* (« Droit soviétique » 1922, n° 3) (R); KOULICHER (J.), *Traité internationaux de commerce*, 1922, 2^e parties, (R); NOLDE (Bar. B.), *Les traités de commerce*, p. 409 (Rec. Cours Acad. Dr. Int. 1924, II, La Haye); NOLDE (Bar. B.), *Rapport à l'Institut du Droit Intern.*, session 1934, V. Annuaire 1934; NOLDE (Bar. B.), *La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels* (Rec. Cours Acad. Dr. Int., t. XXXIX, 1932, pp. 5-129); NOLDE (Bar. B.), *Problème moderne du régime de la nation la plus favorisée* (Revue Dr. Int. Législ. comm., 1933 n° 2); POZNANSKI, *La clause de la nation la plus favorisée*, 1917; *Recueil de textes usuels de droit international*, 2 vol. Paris, par Niboyet et Goulé; RIEDL, *La clause de la nation la plus favorisée* (Vienne, 1928, 119 p.), *Dérogations à la clause de la nation la plus favorisée*, 1931; SASMALIAN, *La clause de la nation la plus favorisée* (Thèse, Paris, 1921).

Nous avons déjà insisté sur l'importance du rôle de la clause de la nation la plus favorisée dans le droit conventionnel moderne, (su-

pra, p. 356 suiv.). Son emploi est fréquent, son application très large. La clause s'applique non seulement aux rapports commerciaux proprement dits ; elle est aussi fréquemment appliquée au statut juridique des étrangers, aux clauses fiscales, dans les conventions douanières, dans le domaine de la procédure, les conventions consulaires, etc¹.

L'étude du régime basé sur l'emploi de la clause de la nation la plus favorisée présente toujours de très grandes difficultés. En effet, cette clause « se présente le plus souvent en des termes assez vagues qui n'en déterminent nettement ni la portée, ni les conditions d'application »². Il suffit de mentionner les discussions concernant les deux variantes de la clause — conditionnelle et inconditionnelle, pour qu'on se rende compte de la complexité de la question.

Les difficultés relatives à l'étude de l'application de ladite cause sur le terrain du droit soviétique augmentent encore. L'interprétation de la clause et des limites de son application est très souvent imparfaite et suscite des discussions³. En effet, comme nous l'avons déjà dit, l'emploi général de cette clause est le trait le plus caractéristique du droit conventionnel soviétique. On trouve actuellement cette clause dans la plupart des traités commerciaux conclus par l'U.R.S.S. Toutefois son emploi n'est fréquent que depuis l'année 1924.

Il existe plusieurs traités, aussi bien politiques que commerciaux, qui ne contiennent pas cette clause. On peut citer parmi ces derniers : le traité avec la Finlande (14 octobre 1920) et le traité avec la Pologne (18 mai 1921). D'autre part, dans certains traités de cette période

1. V. Koulicher, *ouvr. cit.* Korovine, *art. précit.* Droit soviétique, 1928.

2. Cf. J. Basdevant, note D.P., 1915-1-1.

3. Certains auteurs soviétiques discutent la question, à savoir si en droit soviétique, on est en présence, de la « clause » dans la forme générale ou inconditionnelle. Il nous semble que cette discussion n'a pas beaucoup d'importance. Il est certain que le régime général, c'est la clause inconditionnelle. On trouve un exemple de cette clause dans un traité avec le Danemark, exemple qui n'est, d'ailleurs, pas suffisamment concluant, comme on peut le voir d'après le texte de l'art. 2 de l'accord préliminaire dano-russe, signé à Moscou le 23 avril 1923 :

« Les deux Parties conviennent de faciliter par tous les moyens le commerce entre les deux pays, ce commerce s'effectuera conformément à la législation en vigueur dans chaque pays. Le commerce entre les deux pays ne sera pas soumis à d'autres restrictions, ni à des taxes autres ou plus élevées que celles qui frappent le commerce avec tout autre pays. Toutefois, le Danemark ne pourra pas revendiquer les droits et privilèges spéciaux accordés par la Russie à un pays qui a reconnu ou qui pourrait reconnaître la Russie *de jure*, à moins que le Danemark tout en tenant compte de l'art. 4 de la loi danoise du 31 mai 1922, ne soit disposé à accorder à la Russie les mêmes compensations que le pays en question ».

V. Korovine, A.J.I.L. art. cit. (dans la bibliogr. *supra* p. 334) 1928, p. 735.

la clause ne s'applique qu'aux matières nettement délimitées (dans la Convention avec la Tchécoslovaquie elle s'applique seulement à la condition juridique des ressortissants des pays respectifs ; dans la Convention avec la Norvège, aux navires). Dans d'autres traités elle n'a qu'un caractère général, et par cela même imprécis (avec la Lithuanie, 12 juillet 1920, et la Lettonie, 11 août 1920).

Enfin, il est même difficile quelquefois de savoir s'il s'agit véritablement d'une clause contre la discrimination ou de celle de la nation la plus favorisée.

Il suffit de citer en ce sens l'art. 1 de la Convention anglo-soviétique du 16 mars 1921, qui stipule que :

« Les deux parties... conviennent, en outre, de ne faire aucune distinction entre ce commerce et celui avec tout autre pays étranger et de ne s'opposer à aucune opération de banque et de crédit nécessaires pour un tel commerce, pourvu qu'elles se soumettent toujours à la législation généralement applicable dans les pays respectifs. Il est entendu que rien dans cet article ne doit empêcher l'une et l'autre partie de régler le commerce d'armes et de munitions, sous les dispositions légales applicables à l'importation ou à l'exportation de ces armes et munitions avec les pays étrangers ».

On voit bien à la lecture de ces dispositions combien imprécise est la formule, destinée cependant, semble-t-il, à instaurer un régime basé sur la clause en question.

Avec le développement du droit conventionnel, la situation change d'une façon radicale. Depuis les années 1923 et 1924, tous les traités de commerce soviétiques sont basés sur la « clause de la nation la plus favorisée ». L'emploi de la « clause » est généralisé, ses formules se précisent, son champ d'application s'étend. Elle régit actuellement les matières les plus diverses. Au lieu de formules équivoques, la rédaction de la clause suit les formules généralement admises.

Pour se rendre compte de l'emploi de la clause dans le droit conventionnel soviétique en vigueur, il suffit de voir qu'on la trouve dans le seul traité avec l'Italie du 7 février 1924, dans les articles suivants : art. 5 (capacité judiciaire), art. 6 (régime fiscal), art. 8 (droits, privilèges, exceptions du régime général en matière de commerce, etc.), art. 9 (statut des personnes juridiques), art. 16 (transit), art. 17 (transport par chemins de fer, etc.), art. 19¹, etc.

1. On trouve la stipulation générale du régime de la clause dans l'art. 19 du traité ainsi conçu : « Sans préjudice des dispositions plus favorables existant dans le présent traité, toutes les facilités, les droits et les privilèges d'ordre général qui, dans l'U.R.S.S. ou en Italie, sont ou seront accordés, en matière de commerce, aux ressortissants de toute autre nation étrangère ou à leurs biens seront étendus, sous condition de pleine réciprocité, aux ressortissants italiens et à leurs biens dans l'Union et aux ressortissants de l'Union et à leurs biens en Italie ».

La clause est fréquente aussi dans un autre grand traité, conclu par l'U.R.S.S., celui du 12 octobre 1925 avec l'Allemagne. Déjà dans les dispositions générales de ce traité on trouve une déclaration générale concernant l'application de la clause. En effet, l'art. V des « Dispositions générales » stipule :

« La disposition de l'art. 4 du traité de Rapallo, en vertu de laquelle le statut juridique des ressortissants de l'une des deux parties sur le territoire de l'autre et le règlement des relations commerciales et économiques entre les deux pays doivent être fondés, d'une façon générale, sur le principe de la nation la plus favorisée, ne subira aucune restriction du fait des clauses contenues dans les différents arrangements, stipulant les avantages supérieurs à ceux de la nation la plus favorisée, ne subiront aucune restriction du fait de la disposition ci-dessus, insistant d'une façon générale le régime de la nation la plus favorisée ».

Il faut ajouter qu'on trouve la « clause » dans les art. 1, 2, 4, 5, 7, 10, 16 et 18 de l'arrangement concernant l'établissement, dans les art. 11, 21, 26, 27, 41 et 42 de la convention économique, etc.

Nous nous bornerons à ces deux exemples, en ajoutant que l'emploi de la « clause » est maintenant aussi général dans les autres traités conclus par l'U.R.S.S., que dans ceux dont nous venons de citer les dispositions.

Exceptions au régime de la clause de la nation la plus favorisée.

L'application de la clause de la nation la plus favorisée dans le droit conventionnel moderne a, généralement, certaines limites. En effet, nous trouvons fréquemment dans les traités de commerce basés sur l'application de la « clause » des exceptions créant un régime préférentiel en faveur de certains Etats. Ce régime de préférences conventionnelles peut être déterminé par plusieurs motifs. D'abord il s'explique par les motifs de faciliter les relations de voisinage entre les deux pays ; il peut aussi être déterminée par les liens économiques particulièrement étroits qui existent entre certains Etats ou groupes d'Etats.

Ce régime d'exception est répandu à tel point que même la formule-type élaborée par la Société des Nations pour servir de modèle de la clause de la nation la plus favorisée contient précisément ces réserves qu'on peut appeler « trafic frontière et union douanière »¹.

Si nous examinons les dispositions des traités conclus par le Gouvernement des Soviets, nous verrons qu'ils instituent plusieurs sortes d'exceptions du régime général de la clause.

1. Cf. B. Nolde, *Cours précit. Recueil de La Haye*, 1924, 11 p.

D'abord, le principe de la clause ne s'étend pas, en général, aux privilèges que l'U.R.S.S. accorde aux Etats ayant précédemment fait partie de l'ancien Empire de Russie. Il ne s'étend pas, ensuite aux avantages accordés aux Pays continentaux de l'Asie, limitrophes de l'U.R.S.S.¹

On trouve, d'autre part, la stipulation ordinaire précisant que le régime de la clause « ne s'étendra pas aux avantages concédés par l'une des parties contractantes à un pays voisin pour faciliter le trafic en faveur des districts frontières », ni « aux avantages accordés à une tierce puissance, en vertu d'une Union douanière déjà conclue ou à conclure ».

CONVENTIONS DOUANIÈRES²

Nous avons pu constater, en étudiant le caractère général du droit conventionnel soviétique, que les conventions douanières ne pouvaient avoir, dans les conditions spéciales du régime soviétique,

1. V. notamment la stipulation de l'art. 19 du traité italo-soviétique du 7 février 1924 qui précise que le régime de la clause ne s'étend pas aux dispositions spéciales relatives au commerce, contenues dans les traités que l'Union a conclus ou pourrait conclure à l'avenir avec les Etats dont le territoire, à la date du 1^{er} août 1914, faisait, sous tous les rapports, partie intégrante de l'ancien Empire Russe et aux pays limitrophes continentaux de l'Asie ». (Traité de commerce et de navigation italo-russe, signé à Rome le 7 février 1924, « *L'Europe Nouvelle* », n° 341, du 30 août 1924, p. 1154).

On peut citer aussi l'art. 6 des dispositions générales du traité avec l'Allemagne du 12 octobre 1925 qui porte que le régime de la nation la plus favorisée ne s'étendra pas, en ce qui concerne les dispositions des différents arrangements, et pendant la durée de validité de ces derniers :

a) Aux avantages concédés par l'une des parties contractantes à un pays voisin, pour faciliter le trafic en faveur des districts frontières, sur une largeur qui, en règle générale, ne dépassera pas quinze kilomètres de part et d'autre de la frontière, et en faveur des habitants de certains de ces districts ;

b) Aux avantages accordés par l'une des parties contractantes à une tierce puissance en vertu d'une convention d'union douanière déjà conclue ou à conclure ;

c) Aux avantages accordés par l'U.R.S.S. à la Perse, à l'Afghanistan et à la Mongolie ;

d) Aux avantages accordés par l'U.R.S.S. à la Turquie et à la Chine pour le trafic de la frontière.

En outre, les exceptions stipulées à la deuxième phrase de l'art. 4 du traité de Rapallo (elles concernent les Etats qui faisaient partie de l'Empire russe...).

2. ALLIX (E.) *Les droits de douane. Traité théorique et pratique de législation douanière*, 2 vol. Paris, 1932 ; KOULICHER (I.), *Problèmes fondamentaux de la politique commerciale internationale*. Ed. « Priböi », Léninegrad 1929, 612 p. (R) ; NOGARO (B) et MOYE (M.), *Le régime douanier de la France*, Paris, 1931, 358 p. ; NOLDE (Bar. B.), *Les traités de commerce*. Cours de La Haye, 1924, II, pp. 469 et suiv. ; NOLDE (Bar. B.), *Rapport de l'Institut dr. internat.* session de 1934. V. Annuaire 1934.

la même influence sur le régime des échanges avec l'U.R.S.S. que les mêmes conventions exercent normalement dans les rapports des pays « capitalistes » entre eux.

On aurait pu s'attendre, dans ces conditions, à ce que les clauses douanières ne soient pas fréquentes dans les traités de commerce conclus avec l'U.R.S.S.,

Tel n'est cependant pas le cas. On y trouve des dispositions douanières ; même des conventions douanières.

L'existence des clauses douanières est d'ailleurs facile à expliquer. D'abord, si pour les pays qui concluent une convention commerciale avec l'U.R.S.S. l'utilité d'une pareille convention est discutable, pour l'U.R.S.S., le fait d'avoir une convention douanière qui conduit aux réductions du tarif général en vigueur présente des avantages absolument réels.

Il faut ajouter, d'autre part, que même dans les conditions spécifiques de l'économie soviétique, les droits de douane peuvent, nous l'avons déjà observé, exercer une certaine influence sur les importations en U.R.S.S. (v. *supra*, p. 130).

Parmi les dispositions douanières qu'on trouve dans les traités de commerce soviétiques, une place à part appartient à la convention douanière signée avec l'Italie le 7 février 1924. Cette convention est un acte spécial, indépendant du traité de commerce conclu à la même date.

Cette convention douanière, qui est basée sur la clause de la nation la plus favorisée, contient dix articles. Elle introduit le principe du tarif conventionnel ; elle procède de la distinction de trois catégories de marchandises : d'abord les listes de marchandises A et B de provenance d'Italie et de l'Union soviétique, pour lesquelles les parties accordent un *pourcentage* de réduction sur les tarifs généraux en vigueur dans les deux pays ; la deuxième catégorie de produits naturels ou fabriqués visée par la Convention, se trouve dans l'annexe C (produits importés d'Italie) et D (produits importés de l'Union) ; ces produits sont admis à l'importation sur le pied de la nation la plus favorisée.

Il reste enfin un troisième groupe de marchandises auxquelles ni le *pourcentage* de réduction, ni la clause de la nation la plus favorisée ne s'étendent pas.

L'application de la clause de la nation la plus favorisée est limitée par les exceptions ordinaires au régime de la clause (privilèges aux pays limitrophes, pour faciliter le trafic-frontière, etc. v. *supra*, p. 366).

La convention douanière avec l'Italie est un exemple de réglementation minutieuse du régime douanier entre les deux pays.

On trouve dans la plupart des traités des dispositions moins détaillées. Il faut signaler parmi d'autres celles qui contiennent la déclaration sur l'application du principe de la clause de la nation la plus favorisée aux taxes douanières (traité avec l'Allemagne du 12 octobre 1925, avec la Norvège du 15 déc. 1925, art. 16, avec la Lettonie du 2 juin 1927, etc.).

Il faut remarquer, enfin, que pendant ces dernières années le nombre des dispositions concernant le régime douanier au lieu de diminuer, montre, au contraire, une tendance à s'accroître. Il est intéressant de noter que ces nouveaux actes ont un caractère unilatéral. Il ne s'agit là quelquefois que de faveurs accordées seulement aux produits importés de l'U.R.S.S.,

Mentionnons que le 28 mai 1932, l'U.R.S.S., a conclu avec l'Allemagne un « protocole relatif aux problèmes douaniers et aux tarifs » où l'Allemagne établit un tarif conventionnel à l'égard des produits importés de l'U.R.S.S.

Il faut citer en dernier lieu le traité de commerce entre la France et l'U.R.S.S., signé le 11 janvier 1934. Il existe dans ce traité une section spéciale dite « Questions douanières ». La France accorde à l'U.R.S.S., selon ce traité, le bénéfice du tarif minimum pour un groupe de marchandises, et des réductions sur le tarif général, pour un autre. D'autre part, ledit traité stipule (art. 7 des « questions douanières ») que : « ... pour les marchandises dont l'importation en France est soumise au régime des licences ou à tout autre système d'autorisation d'importation, l'U.R.S.S. bénéficiera des conditions *généralement appliquées aux autres pays* ».

CHAPITRE II

ÉTUDE DES DISPOSITIONS DU DROIT CONVENTIONNEL.

Section I

DISPOSITIONS POUR PRÉMUNIR L'U.R.S.S. CONTRE LE REGIME DE DISCRIMINATION A L'EGARD DU COMMERCE SOVIETIQUE. CLAUSES DE LA NON-AGRESSION ECONOMIQUE.

En étudiant les clauses dont l'objet est de prémunir contre les mesures de discrimination qui peuvent être prises sur le terrain économique contre l'une des parties contractantes, nous sortons des cadres des traités de commerce proprement dits, et même du domaine des conventions bilatérales.

Le régime soviétique du monopole du commerce extérieur qui donnait, sur le marché extérieur, une arme économique redoutable au Gouvernement des Soviets par rapport à ses concurrents, était par cela même un obstacle au développement normal des relations commerciales entre l'U.R.S.S. et les autres pays.

Comme nous l'avons constaté, le Gouvernement des Soviets fut obligé de lutter contre la campagne qui s'était développée, sur le marché extérieur, contre son activité commerciale à l'étranger, sous des formes extrêmement diverses (v. *supra*, Partie II, p. 147 suiv.).

Il est compréhensible, dans ces conditions, que le gouvernement soviétique attribuât, au moment où il commençait à établir des relations avec les autres pays sur les bases du droit conventionnel, une importance toute particulière à se prémunir contre le renouvellement des conflits économiques de cette espèce. Pour lui, les mesures

en question, loin d'être des mesures au caractère limité purement *économique*, ont une importance *politique*.

Il est tout naturel que nous retrouvions les clauses contre la discrimination surtout dans les traités d'amitié et de non-agression.

Cela même ne suffit pas.

Le Gouvernement des Soviets fait de grands efforts pour généraliser l'emploi des clauses contre la discrimination et a recours à la Société des Nations. Au cours de la Conférence Economique mondiale tenue à Londres en été 1933, la délégation soviétique proposa d'inclure dans l'ordre du jour de la Conférence la discussion d'un « projet de pacte de non-agression économique » qui aurait pour objet « d'abroger mutuellement, indépendamment des motifs qui les ont provoqués, toutes mesures législatives et administratives précédemment prises par les gouvernements et se trouvant encore en vigueur, présentant les caractères d'une agression économique ou d'une discrimination à l'égard d'un pays quelconque, et telles que : droits d'entrée spéciaux établis à l'égard des provenances d'un pays quelconque ; interdiction ou conditions spéciales visant les exportations ou les importations d'un pays quelconque ; boycottage du commerce d'un pays quelconque »¹.

Quant au contenu des clauses contre la discrimination, il est très variable. C'est surtout dans les premières conventions commerciales conclues par le Gouvernement des Soviets qu'on peut discerner l'étendue et la physionomie du danger contre lequel le gouvernement soviétique voulait se prémunir. L'énumération de ces dangers est très détaillée. Il s'agit de « conditions d'infériorité vis-à-vis des autres pays étrangers » ; il s'agit « de ne pas entraver les opérations de banque, de crédit et de finances relatives au commerce » ; il s'agit du « blocus économique ». On comprend, enfin, sous le même terme de « mesure de discrimination » le fait d'appliquer dans les relations réciproques la loi autre que celle appliquée normalement dans les rapports juridiques (« la législation ordinaire en vigueur »)².

Au fur et à mesure que la situation internationale de l'U.R.S.S., se stabilisait, les formules, insérées surtout dans les traités politiques, devenaient beaucoup plus extensives et moins détaillées.

Parmi les clauses les plus caractéristiques se trouvant dans les

1. V. S.D.N. Conférence Monétaire et Economique, texte « Projet de résolution proposé par la Délégation de l'U.R.S.S. Londres, le 15 juin 1933. (Conf. M. et E. 8). V. aussi le texte de la proposition soumise par la Délégation de l'U.R.S.S. le 10 juillet 1933 (Conf. M. et E. 16).

2. Cf. Art. I du traité de commerce italo-russe signé le 26 décembre 1921. Cf. « *L'Europe Nouvelle*, n° 601, du 17 août 1929, p. 22 et suiv.)

conventions commerciales on peut citer en premier lieu l'art. 1^{er} de l'accord anglo-russe du 11 janvier 1921 :

- « Les deux parties s'engagent à n'établir, ni maintenir aucune
 « forme de blocus l'une contre l'autre et à supprimer dorénavant
 « tous les obstacles jusqu'ici opposés à la reprise du commerce
 « entre le Royaume-Uni et la Russie, pour les marchandises quelles
 « qu'elles soient, dont l'exportation et l'importation, en provenance
 « ou à destination de n'importe quel autre pays, ne sont pas in-
 « terdites par la loi.
 « Elles conviennent en outre *de ne faire aucune distinction entre*
 « *ce commerce et celui avec tout autre pays étranger*, et de ne s'op-
 « poser à aucune opération de banque et de crédit nécessaires
 « pour un tel commerce, pourvu qu'elles se soumettent toujours à
 « la législation généralement applicable dans les pays respectifs ».

Voyons encore d'autres accords :

Traité germano-russe du 24 avril 1926, dont l'art. 3 stipule :

- « Si, à l'occasion d'un conflit de la nature prévue à l'art. 2, et à
 « un moment pendant lequel aucune des parties contractantes ne
 « serait impliquée dans un conflit armé, une *coalition était fondée par*
 « *des tierces puissances en vue d'imposer à l'une des parties contrac-*
 « *tantes le boycottage économique et financier*, l'autre partie contrac-
 « tante ne participerait pas à une telle coalition ».

Pacte de non-agression entre l'U.R.S.S. et la Lettonie du 5 février 1932 :

- « Art. 2. — Chacune des deux parties contractantes s'engage à
 « ne prendre aucune part aux traités, conventions ou accords
 « militaires ou politiques dirigés contre l'indépendance, l'intégrité
 « territoriale ou la sécurité politique de l'autre partie, ainsi qu'aux
 « traités, conventions ou accords ayant pour but de soumettre
 « l'une des deux parties contractantes à un *boycottage financier ou*
 « *économique* ».

Pacte de non-agression conclu entre la France et l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques (29 novembre 1932).

- « Art. IV. — Chacune des hautes parties contractantes s'engage,
 « pour la durée du présent traité, à ne participer à *aucune entente*
 « *internationale ayant pratiquement pour effet d'interdire l'achat*
 « *ou la vente de marchandises ou l'octroi de crédits à l'autre partie et à*
 « *ne prendre aucune mesure ayant pour effet d'exclure celle-ci de toute*
 « *participation à son commerce extérieur* ».

Citons encore l'art. 2 du traité entre le Gouvernement Turc et l'U.R.S.S., du 17 décembre 1925, intéressant surtout par la définition qu'il donne au terme : « ordre politique ».

- « Chacune des parties contractantes s'engage à s'abstenir de
 « toute agression envers l'autre ; elle s'engage pareillement à ne
 « prendre part à aucune alliance ou aucun accord d'ordre politique

« avec une ou plusieurs tierces puissances, qui serait dirigée contre l'autre partie contractante.

« Protocole II. — Les deux parties contractantes se sont entendues qu'il faut considérer que sous l'expression « d'ordre politique » mentionnée dans l'art. 2 du traité de ce jour, doivent aussi être compris tous les accords financiers ou économiques entre des puissances qui seraient dirigées contre l'autre partie contractante ».

Section II

DISPOSITIONS DU DROIT CONVENTIONNEL SUR LE STATUT JURIDIQUE DES ORGANES SOVIETIQUES DU COMMERCE EXTERIEUR A L'ETRANGER.

Reconnaissance du principe du monopole du commerce extérieur.

On trouve actuellement les dispositions concernant la reconnaissance du principe du monopole du commerce extérieur dans presque toutes les conventions commerciales conclues par l'U.R.S.S.

Ces dispositions précisent en même temps que la représentation commerciale sera considérée comme « partie intégrante » de la représentation plénipotentiaire, c'est-à-dire de la délégation diplomatique de l'U.R.S.S. dans le pays en question.

C'est dans le traité de commerce de l'U.R.S.S. avec l'Italie, du 7 février 1924, qu'on trouve pour la première fois cette disposition.

L'art. 3 de ce traité stipule :

« Considérant que le monopole du commerce extérieur, dans l'Union des R.S.S., appartient à l'Etat, le Gouvernement Italien accordera à la représentation commerciale de l'Union et à ses organes la possibilité d'exercer, sur le territoire de l'Italie, les fonctions imposées à cette représentation par le Gouvernement de l'Union... Le représentant commercial et les membres du Conseil de la représentation commerciale formeront une partie intégrante de la représentation plénipotentiaire ».

La même formule exactement est employée dans la Convention commerciale avec la Suède, du 8 octobre 1927, dont l'art. 1^{er} stipule :

« Considérant que le monopole du commerce extérieur, dans l'Union des R.S.S., appartient à l'Etat, le Gouvernement Suédois accordera à la représentation commerciale de l'Union la possibilité d'exercer sur le territoire suédois les fonctions imposées à cette représentation par le Gouvernement de l'Union ».

On trouve presque la même formule dans le traité franco-soviétique du 11 janvier 1934 (art. 1^{er}) :

« Le commerce extérieur constituant, d'après les lois de l'U.R.S.S.,
« un monopole de l'Etat, le Gouvernement Français reconnaît au
« Gouvernement de l'U.R.S.S., le droit d'avoir à Paris, une repré-
« sentation commerciale attachée à l'Ambassade de l'U.R.S.S.,
« et destinée à assurer l'exercice en France de ce monopole ».

Nous trouvons une formule un peu différente dans la convention économique avec l'Allemagne du 12 octobre 1925, (art. 2).

« En vue de l'exercice du monopole du commerce extérieur, une
« délégation commerciale, ayant son siège à Berlin, sera adjointe
« à l'ambassade de l'U.R.S.S. auprès du Reich Allemand. »

En général, la reconnaissance de la représentation commerciale est *unilatérale*. Quelquefois, dans le traité avec l'Allemagne notamment, elle est *bilatérale* :

Art. 8 de la Convention économique :

« Au cas où le Gouvernement Allemand constituerait une délé-
« gation commerciale sur le territoire de l'U.R.S.S., le Gouverne-
« ment de l'U.R.S.S. accordera à cette délégation et à son personnel
« le bénéfice des mêmes droits, privilèges et immunités que ceux
« dont jouit la délégation commerciale de l'U.R.S.S. en Allemagne ».

Compétence de la représentation commerciale. — Les dispositions du droit conventionnel qui concernent la compétence de la représentation commerciale nous permettent de saisir avec netteté le caractère dualiste de leur nature et de leurs fonctions.

En tant qu'organe du commerce extérieur chargé d'exercer une fonction « régulatrice », la représentation commerciale est appelée à remplir certaines fonctions qui sont habituellement accomplies par les consuls ou par les attachés commerciaux. Elles doivent, disent les textes, « développer les relations économiques et commerciales, pourvoir aux intérêts de l'Union et de ses citoyens en ce qui concerne le commerce extérieur, contribuer au développement des relations commerciales... par l'information réciproque et par d'autres mesures ; procéder, au nom de l'U.R.S.S., à la régularisation du commerce extérieur », etc.

Cependant, les représentations commerciales sont en même temps des organes chargés d'une fonction « opérative ». Elles doivent effectuer des opérations purement commerciales ; elles ont pour mission « d'exercer le commerce extérieur et l'échange des marchandises ; de se livrer au commerce extérieur ».

Voici quelques unes des clauses de droit conventionnel qui fixent la compétence des représentations commerciales.

La convention économique avec l'Allemagne (du 12 octobre 1925) stipule :

- « La délégation commerciale aura pour mission :
- « a. de développer les relations commerciales et économiques entre l'Allemagne et l'U.R.S.S. et de représenter les intérêts de l'U.R.S.S., dans le domaine du commerce extérieur ;
- « b. de procéder, au nom de l'U.R.S.S., à la régularisation du commerce extérieur avec l'Allemagne ;
- « c. de se livrer, au nom de l'U.R.S.S., au commerce extérieur avec l'Allemagne ».

Le traité de commerce avec l'Italie (du 7 février 1924), art. 3, précise « les fonctions imposées à la représentation commerciale » de la façon suivante. Elle est chargée :

- « a. de pourvoir aux intérêts de l'Union et de ses citoyens en ce qui concerne le commerce extérieur ;
- « b. de régler le commerce extérieur et l'échange des marchandises entre l'Union et l'Italie, conformément aux lois de l'Union en tant qu'elles ne sont pas en contradiction avec les lois italiennes ;
- « c. d'exercer le commerce extérieur du Gouvernement de l'Union et de contribuer au développement des relations commerciales entre les Gouvernements de l'Union et de l'Italie par l'information réciproque et par d'autres mesures ».

Nous trouvons les mêmes clauses dans la convention avec la Suède (du 8 octobre 1927) qui à l'art. 1^{er}, précise que les fonctions de la représentation commerciale sont :

- « a. De pourvoir aux intérêts de l'Union et de ses citoyens en ce qui concerne le commerce extérieur et de contribuer au développement des relations commerciales et économiques entre la Suède et l'Union ;
- « b. de régler et d'exercer le commerce extérieur et l'échange des marchandises entre l'Union et la Suède dans des conditions qui ne soient pas contraires aux dispositions de la loi suédoise ».

Le traité de l'U.R.S.S., avec la France (art. 1 al. 2) précise, d'autre part :

- « La représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France a pour attributions :
- « a. de contribuer au développement du commerce entre les deux pays ;
- « b. de représenter les intérêts généraux de l'U.R.S.S., pour tout ce qui concerne le commerce de ce pays avec la France ;
- « c. de réglementer, au nom du Gouvernement de l'U.R.S.S., et en ce qui concerne les opérations commerciales de ce pays en France ;
- « d. d'exercer le commerce de l'U.R.S.S. avec la France ».

Il faut d'ailleurs remarquer que cette compétence de la représentation commerciale est précisée dans le droit conventionnel

avec un luxe de détails. On peut citer comme exemple l'art. 3 de l'Additif à la convention économique du protocole final du traité avec l'Allemagne du 12 octobre 1925, qui stipule que l'activité de la délégation commerciale reste comme autrefois limitée aux domaines du commerce extérieur et des « affaires connexes ». Par le terme « affaires connexes » il faut comprendre toutes les opérations auxiliaires qui sont en rapport avec le commerce extérieur, telles que : opérations de banque, d'assurances, de transport, de louage, etc ¹.

On trouve dans le même traité de commerce une clause spéciale qui spécifie le droit de la représentation commerciale « d'entrer directement dans le ressort de ses attributions », avec tous les services publics du pays où elle a son siège (v. addition à l'art. 2 de la convention économique avec l'Allemagne).

Exterritorialité de la représentation commerciale. — Comme nous l'avons déjà exposé, le Gouvernement des Soviets réclame l'exterritorialité pour la représentation commerciale, en tant que « partie intégrante » de la délégation diplomatique de l'U.R.S.S. Son personnel doit jouir du privilège d'immunité diplomatique. Nous avons déjà mentionné les arguments qui sont invoqués par le Gouvernement des Soviets pour justifier ses prétentions.

L'examen du droit conventionnel nous permet de constater qu'en général l'exterritorialité de la représentation commerciale et l'immunité de son personnel sont reconnues dans les traités de commerce conclus par l'U.R.S.S. Toutefois, si le principe même est reconnu, il n'est pas formulé d'une façon uniforme, comme on le verra d'après les quelques exemples que nous donnons ici.

Le traité avec l'Italie (du 7 février 1924), art. 3, stipule que :

« Le représentant commercial et les membres du Conseil de la « représentation commerciale dans le nombre à fixer d'après un « accord entre les parties contractantes, formeront une partie « intégrante de la représentation plénipotentiaire et jouiront de « l'inviolabilité personnelle, de l'exterritorialité de leurs bureaux « et des autres privilèges et immunités accordés aux membres des « missions diplomatiques. La représentation commerciale et ses « organes auront le droit de se servir du chiffre ».

Le traité avec l'Allemagne (du 12 octobre 1925) consacre à cette question, notamment les art. 4 et 5 de la convention économique.

L'art. 4 stipule que :

« Le chef de la délégation commerciale (délégué commercial), ses « deux adjoints et les membres du Conseil de la délégation ayant « leur domicile à Berlin, jouiront des privilèges et faveurs de « l'exterritorialité ».

1. V. Stein-Rappoport, *Commentaire*, p. 62.

Art. 5 :

« Les locaux sis à Berlin, Lindestrasse 20-25, et utilisés par la « délégation commerciale pour y remplir sa mission, telle qu'elle « est spécifiée à l'art. 3 du présent arrangement, bénéficieront de « l'exterritorialité ».

Citons encore les art. II et III du traité avec la Suède :

« *Art. II.* La représentation commerciale, qui est rattachée à la « légation des Républiques soviétiques socialistes en Suède, aura son « siège à Stockholm et sera dirigée par un chef portant actuellement « le titre de représentant commercial. Le représentant commercial « et son adjoint appartiendront au personnel diplomatique de la « légation de l'Union des R.S.S.

« *Art. III.* Outre les personnes visées à l'art. II, tous les membres « de la représentation commerciale seront exemptés de l'impôt « suédois sur le revenu qu'ils pourront tirer de leurs fonctions au « service du Gouvernement de l'U.R.S.S. Il est entendu que les « membres de la représentation commerciale devront être des res- « sortissants de l'U.R.S.S., nommés et envoyés à Stockholm par le « Commissariat du Peuple pour le commerce extérieur et intérieur « de l'Union. Leur nombre ne devra pas dépasser quarante « personnes.

« La représentation commerciale jouira de l'exterritorialité pour « ses locaux officiels à Stockholm. En outre, la représentation com- « merciale aura le droit de se servir du chiffre ».

Enfin le traité franco-soviétique, conclu le 11 janvier 1934 (art. 2), stipule :

« Le chef de la représentation commerciale de l'U.R.S.S., en France « et ses deux adjoints font partie de l'ambassade de l'U.R.S.S. et « bénéficient, à ce titre, des privilèges et immunités diplomatiques, « lesquels s'étendent aux bureaux qu'ils occupent.

« Ces privilèges et immunités ne pourront, en aucun cas, être « invoqués par eux pour soustraire la représentation commerciale « de l'U.R.S.S. en France à la compétence des tribunaux français « telle qu'elle est prévue ci-après, à l'occasion des transactions « commerciales auxquelles la représentation commerciale de l'U.R. « S.S. en France aura été partie ».

Conformément au traité avec l'Italie, ce sont les représentants commerciaux et les membres du Conseil de la représentation commerciale « dans le nombre à fixer d'après un accord entre les parties contractantes » qui jouiront de ce privilège.

Le traité de commerce avec l'Allemagne ne parle pas de fixation du nombre des membres du personnel. Cependant, ce nombre a été fixé, au moment de la signature du traité, à dix personnes : le représentant commercial, ses deux adjoints et sept membres du Conseil.

Le traité avec l'Allemagne formule une condition que nous ne

trouvons pas dans le traité avec l'Italie, — condition de domicile à Berlin » des membres du personnel de la représentation commerciale.

Le traité spécifie formellement et spécialement que le privilège d'extraterritorialité est pour les « bureaux » et des « locaux utilisés par la représentation commerciale » pour y remplir sa mission.

Enfin, nous avons déjà remarqué que d'après le traité avec la France c'est le Chef de la représentation commerciale en France et ses deux adjoints qui, seuls, bénéficient de l'immunité diplomatique.

L'inscription au registre de commerce. — On rencontre, dans les traités de commerce conclus par l'U.R.S.S., une clause spéciale qui exempte la représentation commerciale de l'obligation de se faire inscrire au registre de commerce. C'est presque une clause de style. Elle est ainsi conçue :

« La représentation commerciale sera exempte de l'obligation de se faire inscrire au registre du commerce de la ville de Stockholm, mais sera tenue de faire paraître successivement dans le *Journal officiel* (Post Inrikes Tidningar) le nom des membres de la représentation qui ont qualité pour la représenter. Cette qualité aura force obligatoire pour ce qui concerne toute transaction jusqu'à ce que, par les soins de la représentation commerciale, il ait été rendu public dans le *Journal Officiel* (Post och Inrikes Tidningar) que les fonctions du titulaire d'une charge qualifiée près la représentation ont pris fin » (art. 4 de la convention avec la Suède).

« ... La délégation commerciale ne sera pas tenue de se faire inscrire au registre du commerce. Les noms des personnes autorisées à la représenter seront toujours publiés dans le *Reichsanzeiger* » (*Moniteur officiel* du Reich) et porté à la connaissance du public, de toute autre manière appropriée. A l'égard des tiers, les personnes en question devront être considérées comme dûment mandatées aussi longtemps que l'extinction de leurs pouvoirs n'aura pas été notifiée par la voie du *Reichsanzeiger* ». (art. 3 de l'arrangement économique avec l'Allemagne).

L'exemption de l'obligation de se faire inscrire au registre de commerce, que nous trouvons dans plusieurs traités de commerce conclus par l'U.R.S.S., découle logiquement de la conception soviétique de la nature des représentations commerciales.

La représentation commerciale n'est pas une maison de commerce ; elle n'est tenue ni à se faire inscrire au registre de commerce, ni à tenir des livres suivant les règles du Code de commerce en vigueur dans le pays où elle a son siège, ni à publier ses bilans. Le statut de la représentation commerciale est un statut d'établissement public.

Toutefois, cette exemption est nous l'avons vu accompagnée d'une obligation spéciale de faire publier dans un journal officiel

les noms des membres de la représentation commerciale qui sont qualifiés pour la représenter dans les transactions avec des tiers. C'est par ce moyen que les contractants étrangers peuvent connaître les noms des personnes dûment mandatées pour traiter avec eux au nom de la représentation commerciale et signer des contrats.

Nul doute que la représentation commerciale puisse fixer les pouvoirs de ses membres qui la représentent dans les limites lui convenant, pourvu que le tiers soit au courant de leur étendue.

D'autre part, la représentation commerciale doit informer, par le même organe qui a fixé les pouvoirs de ses mandataires, de l'extinction ou de la révocation de ce mandat.

RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT POUR LES OPÉRATIONS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Le principe de l'immunité des organes du commerce extérieur a, en droit conventionnel, des limitations extrêmement importantes.

Il était impossible pour le Gouvernement des Soviets de faire prévaloir dans la pratique ses conceptions, à savoir qu'exerçant le monopole du commerce extérieur, l'Etat soviétique l'exerce en tant qu'Etat souverain. Le Gouvernement des Soviets était obligé de reconnaître le principe de la responsabilité pour certaines catégories d'actes et transactions accomplis par ses organes à l'étranger.

En effet, les dispositions du droit conventionnel relatives à la responsabilité de l'U.R.S.S. - Etat commerçant, partent de deux principes :

1° Le Gouvernement de l'U.R.S.S. reconnaît sa responsabilité pour les opérations du commerce extérieur effectuées par ses représentations commerciales ;

2° Il décline, toutefois, d'une façon générale sa responsabilité pour les opérations du commerce extérieur effectuées par des organes autres que la représentation commerciale.

Terminologie : Elle n'est ni uniforme, ni très claire. Il s'agit dans certains traités de responsabilité pour « toutes les transactions », dans certains autres, — de « toutes les transactions commerciales », et enfin, de « tous les actes juridiques ».

1° Responsabilité de la représentation commerciale. — Comme nous l'avons déjà précisé, l'U.R.S.S. reconnaît sa responsabilité « pour les actes juridiques, ainsi que pour les effets économiques »

des actes effectués par la représentation commerciale, ou « pour les transactions conclues par son représentant commercial ou par les membres de la représentation dûment autorisés à cet effet ».

On trouve des dispositions concernant la responsabilité dans tous les traités de commerce conclus par l'U.R.S.S. Citons quelques exemples :

« L'U.R.S.S. se considérera comme engagée par tous les actes « juridiques effectués au nom de la délégation par le chef de cette « dernière (délégué commercial), par les autres personnes ayant « qualité pour représenter ladite délégation (art. 3, 2^e alinéa), ou « par leurs mandataires (art. 6 de l'*arrangement économique avec l'Allemagne du 12 octobre 1925*)... »

« Le Gouvernement de l'Union assume la responsabilité de toutes « négociations conclues par la représentation commerciale en « Italie. En conséquence, les marchandises qui se réfèrent à ces « négociations ne seront pas assujetties à des mesures judiciaires de « caractère préventif » (art. 3 c., al. 4 du *traité avec l'Italie*).

« Le Gouvernement de l'U.R.S.S. assume la responsabilité de « toutes les transactions passées en Norvège par sa représentation « commerciale. En ce qui concerne les transactions conclues par « les organes d'Etat de l'Union, autres que la représentation com- « merciale, seuls ces organes en sont responsables ». (art. 44, al. 4 du *traité avec la Norvège*).

« La représentation commerciale agissant à tous égards pour le « compte du Gouvernement de l'Union des Républiques Soviétiques « Socialistes, celui-ci assumera la responsabilité de toutes les tran- « sactions conclues par son représentant commercial ou par les « membres de la représentation dûment autorisés à cet effet ». (Art. 4 de la *convention avec la Suède*).

Citons, enfin, en dernier lieu l'art. 4 du traité de commerce conclu avec la France le 11 janvier 1934. Il stipule :

« La représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France agis- « sant, en matière commerciale, au nom de l'U.R.S.S., le Gouverne- « ment de l'U.R.S.S. assume la responsabilité de toutes les tran- « sactions commerciales qu'elle aura soit conclues, soit garanties ».

2^o Principe de la non-responsabilité pour les transactions accomplies par les organes du commerce extérieur autres que la représentation commerciale. — Comme nous l'avons déjà signalé, la représentation commerciale n'est pas responsable, en principe, des opérations du commerce extérieur effectuées par les organes d'Etat autonomes qui sont autorisés à effectuer ces opérations à l'étranger.

D'autre part, cette responsabilité ne se présume pas. Pour rendre la représentation commerciale responsable de ce genre d'opérations, une stipulation spéciale est indispensable. Cette responsabilité découle normalement ou d'une clause de garantie par la représenta-

tion commerciale figurant dans le contrat, ou de toute autre clause clairement énoncée en vertu de laquelle la représentation commerciale s'engage à assumer cette responsabilité.

Ces principes sont posés avec une précision toute particulière dans la convention économique avec l'Allemagne, dont l'art. 9 fixe aussi les conditions dans lesquelles la représentation commerciale peut être rendue responsable des actes effectués par des entreprises d'Etat.

« Art. 9. Pour autant que des droits plus étendus ne seront pas reconnus par l'U.R.S.S. à des tierces puissances, l'U.R.S.S. ne pourra être rendue responsable d'actes juridiques des entreprises d'Etat qui, en dehors de la délégation commerciale, font des affaires en Allemagne ou avec l'Allemagne, que si cette responsabilité a été *expressément assumée*, notamment sous la forme d'une *garantie ou d'une caution de la délégation commerciale*. Les entreprises d'Etat, en concluant leurs marchés feront observer par écrit à leurs co-contractants que la simple approbation du marché par la délégation commerciale, lorsque cette approbation est requise, n'implique pas une garantie...

Nous trouvons le même principe dans l'art. 4 al. 4 (*in fine*) du traité avec la Norvège qui dispose que :

« En ce qui concerne les transactions conclues par les organes d'Etat de l'Union, autres que la représentation commerciale, seuls ces organes en sont responsables ».

On trouve la même disposition dans l'art. 2, al. 4 de l'accord commercial anglo-soviétique du 16 avril 1930 :

« ... Le Gouvernement de l'U.R.S.S. n'assume aucune responsabilité pour les actes d'organes économiques d'Etat qui, d'après les lois de l'U.R.S.S., sont seuls responsables de leur propre activité à l'exception des cas où la responsabilité de cette activité a été formellement assumée par le représentant commercial agissant pour le Gouvernement de l'U.R.S.S., ou en son nom ».

Nous trouvons aussi des dispositions très développées sur la question dans le traité franco-soviétique du 11 janvier 1934 (art. 4, 5 et 8) :

« Les transactions commerciales conclues sans la garantie de la représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France, par tout organe économique d'Etat de l'U.R.S.S., autre que la représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France et jouissant, aux termes de la loi soviétique, d'une personnalité morale distincte, n'engagent que ledit organe et l'exécution n'en pourra être poursuivie que sur ses biens. La responsabilité n'en incombe ni au Gouvernement de l'U.R.S.S., ni à la représentation commerciale de

« l'U.R.S.S. en France, ni à tout autre organe économique d'Etat
« de l'U.R.S.S.

« *Art. 5.* La représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France
« pourra donner sa garantie à un contrat conclu entre un tel organe
« et un ressortissant français. Cette garantie résultera, soit d'une
« déclaration expresse à cet effet, soit de l'apposition sur l'exem-
« plaire de ce contrat remis au contractant français de la signature
« de deux des représentants autorisés de la représentation commer-
« ciale de l'U.R.S.S. en France.

« Les contractants français pourront toujours, avant la conclusion
« définitive du contrat, demander cette garantie. La représentation
« commerciale de l'U.R.S.S. en France s'engage à soumettre de
« telles demandes au plus bienveillant examen et à y répondre par
« écrit dans le plus court délai.

« *Art. 8.* La responsabilité de la représentation commerciale de
« l'U.R.S.S. en France, telle qu'elle est prévue dans la présente
« partie, ne sera jamais engagée que par l'apposition sur le contrat
« qu'elle aura conclu ou garanti ou sur tels documents afférents
« audit contrat, de deux signatures émanant du chef de la repré-
« sentation commerciale de l'U.R.S.S. en France ou d'un de ses
« adjoints et d'un des autres membres de cette représentation
« autorisés à l'engager. Les noms de ces derniers seront communi-
« qués au Gouvernement Français et publiés par les soins de la
« représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France au *Journal*
« *Officiel* de la République française, huit jours au moins avant
« leur entrée en fonctions.

« Leurs pouvoirs ne prendront fin que huit jours après que notifi-
« cation en aura été faite par les mêmes voies ».

Mesures conservatoires, exécution forcée. — Reconnaisant le principe de la soumission des actes juridiques engageant l'U.R.S.S. à la loi et à la juridiction locale, le Gouvernement des Soviets fait encore une importante concession au principe de l'immunité de l'Etat russe-commerçant : il reconnaît le droit de prendre des mesures exécutoires contre les biens lui appartenant, sauf ceux qui sont affectés « suivant la pratique internationale » ou « suivant les règles générales du droit international », à l'exercice « des droits de la souveraineté nationale », des droits politiques et diplomatiques du Gouvernement de l'U.R.S.S.

Nous trouvons les clauses concernant les mesures conservatoires dans presque tous les traités de commerce conclus par l'U.R.S.S. :

« L'exécution de toutes décisions judiciaires relatives aux transac-
« tions auxquelles la représentation commerciale de l'U.R.S.S.
« en France aura été partie, pourra être poursuivie sur tous les
« biens de l'Etat de l'U.R.S.S., notamment sur les biens, droits
« et intérêts provenant des transactions effectuées par la repré-
« sentation commerciale de l'U.R.S.S. en France ou avec sa
« garantie, à l'exception des biens appartenant aux organes men-
« tionnés à l'art. 4, 2^e alinéa.

« Les biens et locaux exclusivement affectés à l'exercice en France,

« conformément à la pratique internationale, des droits politiques
 « et diplomatiques du Gouvernement de l'U.R.S.S., ainsi que les
 « locaux occupés par la représentation commerciale de l'U.R.S.S.
 « en France, 25 rue de la Ville l'Evêque, à Paris, et les biens
 « mobiliers qui s'y trouvent, seront soustraits à toute mesure
 « conservatoire ou d'exécution » (*art. 7 du traité avec la France*).

« ... Il pourra même être procédé à des mesures d'exécution forcée
 « sur les biens de l'U.R.S.S. en Allemagne, sauf en ce qui concerne
 « les objets qui, suivant les règles générales du droit international,
 « sont destinés à l'exercice des droits de souveraineté nationale ou
 « ressortissent aux fonctions officielles des représentants diploma-
 « tiques et consulaires » (*art. 7 de l'arrangement économique avec
 l'Allemagne*).

« Les biens appartenant à l'Union des Républiques Soviétiques
 « Socialistes en Suède pourront, à moins qu'ils ne tombent, selon
 « les stipulations du droit international, sous l'exercice du droit de
 « souveraineté, ou ne servent à l'activité officielle de la représen-
 « tation diplomatique et consulaire de l'Union, faire l'objet de
 « saisie ou d'autres mesures exécutoires ». (*art. 6 de la convention
 avec la Suède*).

Loi compétente. — Les dispositions ayant pour objet de fixer les cadres de la responsabilité de l'Etat pour les opérations commerciales à l'étranger précisent en même temps la loi et la juridiction auxquelles doivent être soumises ces opérations. Nous trouvons, en effet, un très grand nombre de traités qui stipulent que « les actes juridiques engageant l'U.R.S.S. » et les « effets économiques desdits actes » sont soumis aux lois et à la juridiction du pays où ils se sont effectués. Ce n'est que par exception que l'on trouve les clauses stipulant la compétence de la juridiction soviétique.

Il faut citer parmi ces dispositions, tout d'abord l'art. 7 de l'arrangement économique avec l'Allemagne qui stipule que :

« Les actes juridiques de la délégation commerciale effectués
 « en Allemagne et engageant l'U.R.S.S., ainsi que les effets écono-
 « miques desdits actes, seront soumis aux lois allemandes et relè-
 « veront de la juridiction allemande ».

Citons encore l'art. 5 du traité avec la Norvège qui dit :

« Dans les cas où des contestations judiciaires surgiraient à pro-
 « pos des transactions commerciales passées par la représentation
 « commerciale de l'Union sur le territoire de la Norvège, elles seront
 « résolues conformément aux lois matérielles et aux lois de procé-
 « dure de la Norvège ».

La même disposition se trouve aussi dans le traité du 11 janvier 1934, conclu par l'U.R.S.S. avec la France (art. 6) :

« Toutes contestations relatives aux transactions commerciales
 « que la représentation commerciale de l'U.R.S.S. en France
 « aura conclues, ou qu'elle aura garanties, sont, sous réserve d'une

« clause compromissoire, de la compétence des tribunaux français
« et seront résolues par eux conformément à la législation française ».

Citons, enfin, l'art. 5 de la convention avec la Suède, qui admet la compétence, dans un cas spécial, de la juridiction de l'U.R.S.S. Il stipule que :

« Les questions judiciaires qui pourraient surgir au sujet des
« transactions commerciales passées par la représentation commer-
« ciale seront réglées conformément aux lois matérielles et de pro-
« cédure suédoises, étant entendu toutefois que, dans le cas où
« un accord existerait entre les parties au contrat, la juridiction
« soviétique sera admise pour les transactions passées en Suède,
« mais exécutoires en U.R.S.S. ».

La représentation commerciale et le paiement des impôts.

Parlant des prétentions du Gouvernement des Soviets concernant l'immunité, nous avons remarqué que pour l'immunité fiscale la position du gouvernement soviétique était la même que pour les autres sortes d'immunités.

Cependant, en fait, le Gouvernement des Soviets n'a pas pu faire admettre sa thèse par les gouvernements respectifs. Il était difficile, en effet, de faire prévaloir la thèse de l'immunité fiscale, étant donné que la représentation commerciale se présente sur le marché en tant qu'une grande firme commerciale qui vend et achète, accomplit des transactions commerciales de tout ordre et fait un chiffre d'affaires quelquefois extrêmement élevé.

Toutefois le droit conventionnel est muet en général sur cette question. On peut, il est vrai, trouver dans le droit conventionnel une convention spéciale consacrée au règlement du problème fiscal. Tel est « l'arrangement fiscal » qu'on trouve dans le traité du 12 octobre 1925 avec l'Allemagne. Cette convention ne touche pas directement le problème de l'imposition de la représentation commerciale ; elle établit implicitement cette imposition en stipulant qu'un forfait peut être fixé au cas où il s'agirait d'une entreprise que l'Etat soviétique exploiterait seul.

C'est dans la convention avec la Suède du 8 octobre 1927 que le problème de l'imposition de la représentation commerciale a été résolu directement. Le principe d'imposition de la représentation commerciale a été admis et ses modalités déterminées. En effet, l'art. VII de cette convention stipule que :

« L'obligation de payer l'impôt sur le revenu à l'Etat et à la
« commune qui, selon la législation fiscale suédoise, incombe à la
« représentation commerciale en tant qu'organe exerçant une
« activité commerciale, sera régie comme suit :

« Sera considérée comme revenu imposable une somme forfaitaire de 0,4% sur la totalité du chiffre d'affaires des transactions passées par la représentation commerciale.

« La représentation commerciale, tout en étant astreinte, conformément aux dispositions fiscales suédoises, à la déclaration de ses revenus, ne sera pas toutefois tenue de fournir aux autorités compétentes d'autres informations que celles qui seront nécessaires pour fixer la somme forfaitaire susvisée ».

Section III

DISPOSITIONS CONCERNANT LE REGIME DES BIENS IMPORTES SUR LE TERRITOIRE DE L'AUTRE PARTIE.

En étudiant le problème du statut des biens expropriés par le Gouvernement des Soviets et exportés en dehors de l'U.R.S.S., nous avons déjà insisté sur l'importance capitale des dispositions de droit conventionnel pour la solution favorable au gouvernement soviétique des procès intentés contre lui par les propriétaires dépossédés de leurs biens.

Nous avons pu constater que l'argument décisif qui a lié le juge dans ses décisions était : le traité de Rapallo, pour le juge allemand, et le traité du 7 février 1924, pour le juge italien (v. *supra* p. 330).

Il suffit, pour apprécier l'influence de cet argument, de rappeler les motifs de la décisions du Landsgericht de Hambourg du 13 juin 1924, déjà cité, qui écarte, dans un procès intenté par le propriétaire dépossédé, l'application de l'art. 30 du B.G.B., en invoquant l'art. 2 du traité de Rapallo. Cette décision montre très bien l'importance qu'avait attachée le juge à la stipulation dudit traité.

Et cependant, si nous examinons de plus près des clauses semblables que nous trouvons dans plusieurs traités de commerce conclus par l'U.R.S.S., nous devons constater que les formules employées ne tranchent le problème dont les juges allemands, italiens et autres ont été saisis, que *d'une manière indirecte*.

Pour se rendre exactement compte du caractère de ces clauses, on peut citer l'art. 2 du traité de Rapallo du 16 avril 1922 et l'art. VIII de l'arrangement concernant l'établissement, du 12 octobre 1925, pour l'Allemagne ; l'art. 10 du traité conclu le 7 février 1924 avec l'Italie.

« Art. 2. L'Allemagne renonce aux réclamations contre la Russie auxquelles peut donner lieu l'application des lois et des mesures de

« la R.S.F.S.R., aux ressortissants de l'Empire allemand ou à
 « leurs droits privés ou aux droits de l'Empire allemand et des pays,
 « de même qu'aux réclamations auxquelles peuvent donner lieu les
 « mesures prises par la R.S.F.S.R. ou par ses organes contre les
 « ressortissants de l'Empire allemand ou contre leurs droits privés,
 « sous réserve que le Gouvernement de la R.S.F.S.R. ne donnera
 « pas satisfaction aux réclamations analogues d'Etats tiers ».
 (*Traité entre l'Allemagne et la R.S.F.S.R., Rapallo, 16 avril 1922*).

— « Les capitaux, marchandises, navires et autres biens de
 « toute espèce appartenant aux ressortissants ou aux sociétés de
 « l'un des pays, et légalement importés ou acquis dans l'autre pays
 « n'y seront soumis, de la part du gouvernement ou d'une autorité
 « locale quelconque, à aucune confiscation ou retrait, sous quelque
 « forme que se soit, ni à la réquisition, sauf contre indemnité et
 « seulement dans les cas et suivant les modalités prévus par les
 « lois nationales ». (*art. VIII de l'arrangement avec l'Allemagne, du*
 12 octobre 1925).

« Art. 10. Chacune des deux parties contractantes garantit aux
 « ressortissants et aux personnes juridiques, y compris les Sociétés
 « commerciales ou civiles de l'autre partie, le traitement fait aux
 « nationaux, en ce qui concerne la jouissance, l'inviolabilité et la
 « pleine disponibilité de tous leurs biens, soit qu'il s'agisse de biens
 « importés dans les territoires respectifs, conformément aux sti-
 « pulations de ce traité, soit qu'il s'agisse de biens acquis ou des-
 « quels lesdits ressortissants et personnes juridiques sont devenus
 « possesseurs légitimes.

« Protocole final :

« Addition à l'art. 10. — ... il est entendu que les dispositions
 « de l'art. 10 ne doivent préjudicier en rien à la législation du pays
 « respectif, concernant en particulier :

« 1° Le séquestre ou la confiscation des biens privés en vertu
 « d'arrêts et sentences judiciaires, ou de règles douanières et pos-
 « tales ;

« 2° La perception des impôts et charges établis par les lois en
 « vigueur. »

(*Traité italo-russe signé à Rome le 7 février 1924*).

Section IV

DISPOSITIONS

CONCERNANT LE REGIME DES ETRANGERS ET DES PERSONNES MORALES ETRANGERES

Nous avons déjà signalé que la nature même du régime soviétique imposait des limites très strictes à l'activité des étrangers sur le territoire de l'U.R.S.S.¹

1. V. *supra*, pp. 29 et suiv.

Et cependant, le problème de la condition juridique des étrangers occupe une place très importante dans le droit conventionnel de l'U.R.S.S., et cela pour des motifs très divers et quelquefois contradictoires.

Au début, l'attention particulière qu'attachèrent certains Etats à la détermination du statut de leurs ressortissants dans les traités conclus par eux avec l'U.R.S.S., s'explique surtout par le désir de les prémunir contre les rigueurs et les surprises du régime soviétique.

Ensuite, ce fut la préoccupation d'assurer à leurs ressortissants une situation privilégiée en U.R.S.S., par rapport aux citoyens soviétiques.

Plus tard, quand les rapports entre l'U.R.S.S. et les Etats « capitalistes » se furent stabilisés, on commença à considérer la réglementation de la condition des étrangers en U.R.S.S., en se basant sur le droit conventionnel, comme étant le moyen le plus sûr pour obtenir la réciprocité de fait dans les rapports respectifs.

Toutefois, la portée pratique des dispositions pour les Etats ayant conclu des traités avec l'U.R.S.S., n'est pas très grande. En fait et malgré ces dispositions, l'U.R.S.S. reste pratiquement pour les étrangers un Etat fermé : leur champ d'activité, loin de s'étendre s'est trouvé plutôt diminué, surtout après la liquidation de la politique des concessions étrangères.

Les dispositions fixant la condition juridique des étrangers se trouvent le plus souvent dans le corps même du traité. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'elles sont insérées dans des conventions spéciales (exemple : traité avec l'Allemagne du 12 octobre 1925 où l'on trouve « un arrangement concernant l'établissement et la protection légale en général » qui comprend 18 articles).

Ces dispositions ont pour objet de fixer la condition de l'entrée, du séjour et de la sortie des étrangers de l'U.R.S.S., de déterminer les limites de leur activité, etc.

On trouve aussi très souvent, parmi les clauses relatives aux droits des étrangers, des dispositions spéciales sur le droit « à la protection judiciaire, au libre accès aux tribunaux », etc.

Il existe, enfin, dans le droit conventionnel des clauses ne figurant pas ordinairement dans les traités de commerce. On y rencontre, notamment, les stipulations concernant les exemptions des étrangers « du service militaire et de tout service obligatoire civil, de tout emprunt obligatoire, de tout travail obligatoire¹, de l'obligation de

1. V. notamment l'art. 7 de l'Arrangement avec l'Allemagne, concernant l'établissement lequel stipule que :

faire partie des syndicats professionnels¹. On trouve même dans certains traités des clauses qui énoncent le principe de la liberté de conscience, etc.².

Il faut toutefois observer que la rédaction de ces dispositions n'est pas toujours très claire et précise au point de vue de la technique juridique. Ce qu'il faut surtout noter, c'est qu'on n'y attache pas toujours d'importance à bien délimiter les deux problèmes, si différents pourtant, celui de la condition des étrangers et celui du conflit des lois.

En examinant les stipulations concernant la condition des étrangers, on rencontre, dans une forme très nette, l'énoncé des principes qui, comme nous l'avons déjà signalé à plusieurs reprises, constituent la base du droit conventionnel soviétique. En effet, les stipulations partent généralement du principe du traitement national³, ou de

« En temps de paix comme en temps de guerre, les ressortissants de chacune des Parties contractantes seront exonérés sur le territoire de l'autre Partie de tout travail public obligatoire, y compris les charrois, ainsi que de tout service militaire personnel.

Il en sera de même en ce qui concerne toutes les autres prestations ou réquisitions militaires obligatoires, ainsi que toutes les contributions et les emprunts forcés. Sous réserve de l'application du traitement accordé aux nationaux, il sera fait exception à cette règle pour la réquisition en temps de guerre des automobiles et autres véhicules à moteur, des voitures, des chevaux et autres moyens de transport par voie de terre, ainsi que pour les charges qui, à un titre quelconque, sont liées à la possession de biens-fonds et, enfin, pour le logement obligatoire des troupes et les autres prestations obligatoires ou réquisitions militaires spéciales, auxquelles sont soumis tous les habitants du pays en qualité de propriétaires ou d'occupants d'immeubles ou de terre.

Les ressortissants de chacune des parties contractantes seront exonérés, sur le territoire de l'autre partie, de toute autre charge, en espèces ou en nature, pour des fins militaires ou autres, dans la mesure où ces charges ne sont pas imposées par la loi, dans les mêmes conditions, à tous les habitants du pays ».

1. V. même convention (art. III). v. aussi Convention avec la Norvège, art. 7 etc...

2. Il est intéressant de citer ici le texte de l'art. 9 du même Arrangement avec l'Allemagne qui stipule que :

« Les ressortissants de chacune des Parties contractantes jouiront sur le territoire de l'autre Partie, de la liberté de conscience et du libre exercice de leur religion, pourvu que leurs doctrines et leurs pratiques ne contreviennent pas aux lois du pays.

Ils pourront, dans les églises, maisons ou autres édifices, dont ils devront acquérir la disposition en se conformant aux lois du pays, procéder aux cérémonies religieuses en se servant de leur langue nationale ou de toute autre langue servant habituellement à leurs pratiques religieuses, et ensevelir leurs morts conformément à leurs pratiques religieuses dans les lieux d'inhumation aménagés et entretenus par eux avec l'autorisation des autorités compétentes sous réserve de l'observation des règlements de police et des règlements sanitaires de l'autre Partie ».

3. On peut citer comme exemple l'art. 10 de la convention avec l'Italie qui stipule « Chacune des deux Parties contractantes garantit aux ressortissants et « aux personnes juridiques, y compris les Sociétés commerciales ou civiles, de « l'autre Partie, le traitement fait aux nationaux en ce qui concerne la jouissance,

la clause de la nation la plus favorisée¹. Les traités ajoutent toujours un troisième principe — la condition de réciprocité.

Analysons maintenant avec plus de détails les principales formules qui sont employées dans les traités de commerce conclus par l'U.R.S.S.

Ce n'est que fort rarement que la condition des étrangers est fixée dans une seule disposition de caractère général². Dans la majorité des cas, au contraire, les principaux aspects du problème sont fixés dans des clauses multiples.

1. Condition d'entrée et de séjour des étrangers.—En général, les dispositions que nous trouvons dans la plupart des traités conclus

« l'inviolabilité et la pleine disponibilité de tous leurs biens, soit qu'il s'agisse de
« biens importés dans les territoires respectifs, conformément aux stipulations
« de ce traité, soit qu'il s'agisse de biens acquis ou desquels lesdits ressortissants
« et personnes juridiques sont devenus possesseurs légitimes ».

1. Citons l'art. 3 du traité avec la Norvège, du 16 décembre 1925, qui stipule :
« Les ressortissants de l'un des deux pays jouiront dans l'autre pays, en ce qui
concerne l'admission, le séjour et le départ, la faculté d'obtenir du travail et
d'exercer un commerce ou une industrie quelconque et en tant qu'il s'agit des
formalités nécessaires à l'acquisition des concessions, des baux, des licences et
d'autres privilèges de toute nature, et en ce qui concerne l'exemption des charges,
obligations et contributions personnelles ou économiques, les garanties ou la
protection pour leurs personnes, biens et droits, et à tout autre égard, — des
mêmes droits et faveurs et d'un traitement tout aussi favorable que celui accordé
aux ressortissants appartenant à un tiers Etat quelconque. Ils ne pourront, ni
personnellement, ni par rapport à leurs propriétés ou à leurs biens, être soumis à
des droits, taxes, devoirs ou restrictions, sous quelque dénomination que ce soit,
autres ou plus élevés que ceux auxquels seront assujettis les ressortissants de
l'Etat le plus favorisé ».

« Les droits, privilèges, exemptions, immunités et autres faveurs quelconques
dont jouiraient les ressortissants d'un autre Etat quelconque seront étendus,
sans condition, aux ressortissants de l'autre Haute Partie contractante ».

2. Ainsi, l'art. du 9 Traité avec la France du 11 janvier 1934 précise en une
forme condensée, dans une seule et même clause, les conditions de l'activité des
étrangers et des personnes morales étrangères en U.R.S.S. et en France. Cet
article stipule que : « Sans préjudice de toutes stipulations ultérieures, les com-
« merçants et industriels français, personnes physiques ou personnes morales
« constituées conformément à la loi française, seront aussi favorablement traitées
« dans leurs personnes et dans leurs biens que les ressortissants de la nation la
« plus favorisée pour l'exercice, direct ou par tels intermédiaires qu'ils auront
« choisis, de leur activité économique sur le territoire de l'U.R.S.S. dans les
« conditions où elle est autorisée par la législation soviétique. Ils jouiront des
« mêmes avantages, droits et privilèges.

« Les organes économiques d'Etat de l'U.R.S.S. et les personnes morales
« soviétiques pourvues, aux termes de la législation soviétique, de la personna-
« lité civile, ainsi que les ressortissants de l'U.R.S.S. personnes physiques seront
« aussi favorablement traités dans leur personne et leurs biens, que les res-
« sortissants de la nation la plus favorisée pour l'exercice de leur activité écono-
« mique sur le territoire de la France, dans les conditions où elle est autorisée
« par la législation française. Ils pourront ester en justice et bénéficieront du
« libre et facile accès aux tribunaux français... » etc...

par l'U.R.S.S., posent des conditions très strictes à l'entrée et au séjour des étrangers.

Citons comme exemple le traité avec l'Italie, dont l'art. 4 dit :

« Chacune des deux Parties contractantes s'engage à accorder
« aux ressortissants de l'autre Partie la faculté d'entrer dans son
« territoire, pour des raisons d'affaires ou de travail, ou pour un
« autre motif quelconque, qui d'après les accords à prendre entre
« les administrations compétentes des deux pays, sera jugé comme
« méritant considération, sous condition de réciprocité et sous
« réserve des lois et règlements existant dans les pays respectifs à
« l'égard de l'entrée des étrangers ».

Mentionnons aussi l'art. 1 de l'arrangement avec l'Allemagne qui stipule :

« Les ressortissants des parties contractantes pourront pénétrer
« sur le territoire de l'autre partie, quitter ce territoire, y voyager et
« y séjourner ou s'y établir, à condition et aussi longtemps qu'ils se
« conformeront aux lois et règlements administratifs en vigueur
« sur ledit territoire.

« A cet égard, les ressortissants de chaque Partie contractante ne
« seront pas soumis à un traitement plus favorable que les res-
« tissants de la nation la plus favorisée.

« Pour pouvoir jouir de ces droits les ressortissants de chaque Partie
« contractante devront être munis des pièces nécessaires pour éta-
« blir leur identité et leur nationalité.

« Les Parties contractantes se mettront d'accord, par un échange
« de notes, sur les pièces d'identité qui devront être considérées
« comme suffisantes ».

Bien que les traités conclus avec l'U.R.S.S. donnent en principe le libre accès au territoire de l'autre pays, dans la pratique cette faculté subit une restriction très importante du fait de l'existence des passeports et de la nécessité d'obtenir au préalable un visa. Ce régime reste en vigueur avec toutes les conséquences qu'il comporte. La seule concession consentie sur ce terrain est la promesse d'appliquer « une large bienveillance et toute la célérité possible dans l'examen des demandes des visas d'entrée et de transit » ; lesdits visas seront délivrés « autant que possible » sans consultation préalable de leur gouvernement » (Cf. Add. à l'art. 1 de l'arrangement du 12 octobre 1925) concernant l'établissement soviéto-allemand.

2. Capacité de jouissance des étrangers.—Comme nous l'avons déjà remarqué, les traités reconnaissent, en principe, la même capacité civile aux étrangers qu'aux nationaux.

Comme le dit l'art. 4, al. 1 du traité avec l'Italie :

« Les ressortissants de l'une des Parties contractantes qui auront obtenu la permission d'entrer dans le territoire de l'autre, pourront y séjourner, exercer le commerce, l'industrie, ou le travail intellectuel ou manuel, sous condition d'observer les règles existant dans chacun des deux pays et sous condition de réciprocité ».

Dans le traité avec l'Allemagne (arrangement concernant l'établissement) on trouve l'art. VI qui contient l'énumération encore plus détaillée des droits dont jouissent les étrangers ; il précise que :

« Les ressortissants de chacune des parties contractantes seront autorisés, sur le territoire de l'autre partie, de la même manière et aux mêmes conditions que les ressortissants de la nation la plus favorisée, à acquérir toute espèce de biens ou à en jouir, à acquérir ou à conférer des droits réels sur ces biens, à disposer des biens et des droits réels par voie d'achat, d'échange, de donation, de testament ou d'autre manière, ainsi qu'à entrer en possession de successions, en vertu d'un testament ou conformément à la loi ».

On trouve des clauses analogues dans d'autres traités. Ainsi, dans l'art. 2 de l'accord avec la Norvège sur les conditions de l'activité commerciale, économique et professionnelle ; l'art. 4 de la convention avec le Japon qui proclame sous condition de réciprocité, « la liberté de s'occuper de commerce, de navigation, d'industrie et d'autres professions pacifiques », etc. (v. aussi l'art. 3 du traité avec la Norvège).

Il faut cependant ajouter que précisant d'une façon très large l'étendue de la capacité civile des étrangers, les traités conclus par l'U.R.S.S. contiennent toujours des réserves qui ont pour but de limiter le sens de ces dispositions. En effet, les étrangers n'ont la faculté d'exercer le commerce, les professions, etc. que « sous réserve des lois existantes du pays » (Norvège, art. 2) ; les parties contractantes « se réservent la liberté d'appliquer les limitations édictées pour des raisons d'ordre public par des lois et des règlements respectifs (traité avec l'Italie, protocole final, add. à l'art. 4).

D'autre part, « les restrictions spéciales concernant la participation des étrangers aux industries qui présentent une importance essentielle pour la défense nationale ou qui constituent un monopole de l'Etat », sont maintenues (Add. à l'art. 2 de l'arrangement du 12 octobre 1925) avec l'Allemagne concernant l'établissement, etc.

Les traités précisent souvent aussi que la loi applicable pour déterminer les droits dont les étrangers auront la jouissance, est celle du pays où ils se trouvent ; que les ressortissants étrangers seront subordonnés dans leur activité « aux conditions imposées aux nationaux dans le pays de résidence ».

L'analyse des dispositions du droit conventionnel montre, enfin, le soin particulier à ne pas porter atteinte au principe du monopole du commerce extérieur, base du régime de l'une des parties contractantes¹.

Condition des personnes morales étrangères. — Les traités conclus par l'U.R.S.S. contiennent un grand nombre de dispositions concernant le régime des personnes morales étrangères. En général, les Sociétés et autres personnes morales sont reconnues comme telles et comme ayant une existence légale sur le territoire de l'autre partie, cela sous condition de réciprocité. Le droit conventionnel apporte de ce fait une dérogation à cette règle générale du droit soviétique disant que la personne morale étrangère ne peut jouir, en principe, de la capacité civile en U.R.S.S. que si elle est reconnue comme telle par le gouvernement.

« Les Sociétés commerciales, industrielles et financières (y compris
« les Sociétés et les Instituts publics d'assurance), — stipule l'*art. 9*
« *du traité italo-soviétique*, domiciliées dans le territoire d'une des
« deux parties contractantes et y ayant été valablement constituées
« d'après leur loi nationale, seront reconnues, avec les modalités
« et sauf les limitations fixées dans les dispositions en vi-
« gueur, sous condition de réciprocité, comme ayant l'existence
« légale sur le territoire de l'autre partie contractante. Elles auront
« le droit d'ester en justice devant les tribunaux, suivant les pres-
« criptions et les lois en vigueur, soit pour intenter une action, soit
« pour se défendre ».

Quant à leur capacité d'exercice, les dispositions sont beaucoup plus réservées.

« En tout cas, lesdites Sociétés jouiront, — stipule le même article,
« dans le territoire de l'autre partie, des mêmes droits d'ordre général
« qui sont ou pourront être accordés aux Sociétés similaires d'un autre
« pays quelconque ».

Nous trouvons à ce sujet une disposition très intéressante dans l'arrangement sur l'établissement, du traité germano-soviétique (art. 17).

« Les Sociétés de l'une des Parties contractantes admises à exercer
« leur activité sur le territoire de l'autre Partie recevront des
« autorités et des organismes économiques du pays tout l'appui
« auquel elles ont droit. Il faut entendre par là qu'elles ne seront

1. Des dérogations, peu importantes au point de vue pratique, d'ailleurs, résultent tout d'abord de l'existence du contrat de concession.

D'autre part, les dérogations au principe du monopole sont admises quant à l'importation et à l'exportation de certains biens personnels. V. notamment l'art. 5 de l'Arrangement avec l'Allemagne concernant l'établissement.

« soumises, en tant qu'entreprises privées étrangères, à aucune restriction particulière limitant leurs opérations ; il ne sera, notamment
 « promulgué aucune loi, décret ou autre mesure administrative
 « ayant un caractère restrictif et de nature à empêcher lesdites
 « entreprises d'exercer régulièrement l'activité spécifiée lors de leur
 « admission, ou tout autre genre d'activité qui leur est permise »¹.

Ces quelques exemples montrent bien les tendances du droit conventionnel à entourer le principe d'admission des personnes morales étrangères à l'activité commerciale, de larges réserves. Ces tendances sont conformes à celles du législateur de l'U.R.S.S. Pratiquement, l'exercice de l'activité d'une personne morale étrangère n'est pas réglé tant qu'il s'agit de l'U.R.S.S., par le traité, mais par les règles concernant l'octroi des concessions aux firmes et aux maisons étrangères.

Il faut préciser cependant, que les dispositions que nous venons d'analyser n'ont pour objet que la condition des personnes morales du droit privé. Si l'on trouve des dispositions nombreuses et détaillées sur la condition des organes *soviétiques* à l'étranger, surtout sur le statut des représentations commerciales, on ne trouve, au contraire pas de clause qui précisent la condition juridique des personnes morales étrangères de droit public sur le territoire de l'U.R.S.S. D'après l'avis de la doctrine, c'est le T.S.Y. K., qui peut autoriser l'activité des personnes morales étrangères de droit public en U.R.S.S.².

*
* *

Nous terminons ici l'analyse des dispositions de droit conventionnel soviétique relatives au Statut International de l'U.R.S.S.-Etat commerçant.

1. Ajoutons que l'Additif à l'art. 17 du Protocole final confirme et précise les mêmes principes en stipulant que :

« Le Gouvernement de l'U.R.S.S. déclare qu'il n'est pas dans son intention de
 « prendre ou d'appliquer dans le trafic économique normal et général, des mesures restrictives qui entravent l'activité des firmes allemandes admises, par
 « rapport aux entreprises avec participation de l'Etat ».

On trouve dans certains traités des clauses précisant que les personnes morales étrangères doivent, pour avoir droit à l'activité en U.R.S.S. être enregistrées suivant les lois de l'Union (Cf. art. 17 du traité avec la Norvège).

Quant au problème de la nationalité des Sociétés, il a été réglé dans les premiers traités conclus par l'Etat soviétique, et d'après des principes différents. Par exemple, l'art. 28 du Traité de paix avec la Finlande, du 14 octobre 1920, fixe la nationalité d'après le siège social de la Société ; le Traité du 11 août 1920 avec la Lettonie (remarque à l'art. 13) et le Traité avec la Pologne, du 18 mars 1921 (art. 15, al. 7), suivant la majorité des actionnaires.

2. Cf. Kryloff, *op. cit.*, p. 143 qui cite un exemple d'admission à l'activité en U.R.S.S. de l'organisation américaine A.R.A. (American Relief Administration).

Une observation très importante s'impose.

Nous n'avons pas pu épuiser dans les cadres de notre ouvrage toutes les questions intéressant le problème de l'Etat commerçant. Plusieurs problèmes sont restés en dehors de cette étude. Il existe, notamment, de très nombreuses dispositions sur le transit, le régime de la navigation, sur la protection des inventions de dessins et modèles industriels. On trouve dans le droit conventionnel des conventions consulaires, des conventions vétérinaires¹, etc., qui complètent et élargissent les cadres du droit conventionnel soviétique, dont nous venons de préciser le caractère général et les dispositions les plus importantes et les plus typiques.

1. Nous étudierons *infra*, p. 410 des clauses très importantes sur l'arbitrage en matières civile et commerciale.

CHAPITRE III

LE DROIT CONVENTIONNEL ET SON INFLUENCE SUR LE STATUT DE L'U.R.S.S.- ETAT COMMERÇANT.

Attitude de la jurisprudence de différents Pays.

Attitude du Pouvoir exécutif.

Après avoir étudié le problème du droit conventionnel soviétique on peut constater qu'il atténue le conflit entre les deux systèmes : système capitaliste et système communiste, qu'il apporte un grand progrès dans le règlement général du problème de l'U.R.S.S.-Etat commerçant en général, et qu'il améliore le Statut International de l'U.R.S.S.

Le rôle du droit conventionnel dans les procès intentés contre le Gouvernement des Soviets par les anciens propriétaires dépossédés de leurs biens est certain. Il est non moins certain que les clauses de la discrimination du régime du commerce extérieur eurent une très grande influence sur l'évolution favorable à l'U.R.S.S., du problème du commerce extérieur soviétique. Il est indiscutable enfin, que les stipulations concernant le traitement des étrangers ont de beaucoup facilité le travail des citoyens et des coopératives, des sociétés et des entreprises soviétiques à l'étranger, et que les conventions douanières conclues par l'U.R.S.S., ont permis la pénétration des produits soviétiques sur les marchés extérieurs.

En effet, comme nous l'avons précisé dans notre analyse générale du problème du droit conventionnel soviétique, les clauses de la nation la plus favorisée, du traitement de réciprocité, les concessions dans le domaine des tarifs douaniers, tout cela jouait beaucoup plus en faveur du gouvernement soviétique que de l'Etat ayant conclu un traité de commerce avec lui.

Peut-on, toutefois, affirmer que le droit conventionnel, qui certes, stabilisa et améliora la situation du Gouvernement des Soviets, apporta en même temps un changement radical dans la situation de ses organes à l'éranger.

Il faut constater que cette amélioration n'était pas complète.

Il est resté, en effet, un problème qui, même résolu dans le droit conventionnel, était loin d'avoir reçu, dans la pratique, une solution pouvant donner entière satisfaction au gouvernement soviétique.

Nous parlons toujours du statut spécial du commerce extérieur, et plus particulièrement de la condition juridique de la représentation commerciale de l'U.R.S.S.

Nous avons déjà constaté que le régime du monopole et le statut spécial de la représentation commerciale étaient reconnus dans le droit conventionnel par les autres pays. Nous avons pu voir qu'il existe actuellement dans le droit conventionnel soviétique de véritables clauses de style qui constituent incontestablement la reconnaissance du statut spécial du commerce extérieur soviétique.

Nous avons pu cependant constater que le gouvernement des Soviets n'a obtenu ce résultat qu'au prix de larges concessions, à son point de vue primitif sur le rôle et la fonction du commerce extérieur dans l'Etat soviétique. Il n'a pas pu faire prévaloir son point de vue selon lequel l'exercice du commerce extérieur est une fonction *souveraine* de l'Etat. Dans son état définitif le droit conventionnel consacre le principe de la responsabilité de représentation commerciale pour ses actes, permettant de l'appeler devant les tribunaux et de procéder à l'exécution contre ses biens.

Il ne suffit pas, cependant, pour mesurer l'importance réelle du progrès accompli d'analyser les textes seuls des accords et des traités. Il faut se rendre compte de leur application par la jurisprudence et par le pouvoir exécutif.

Or, l'analyse des faits nous démontre que même cette voie du droit conventionnel, meilleur moyen de résoudre le conflit des deux systèmes — socialiste et capitaliste — ne peut pas constituer un fondement absolument solide pour le gouvernement soviétique.

Nous n'avons pas ici à approfondir la question. Il s'agit de montrer par quelques exemples les tendances de la jurisprudence dans l'interprétation des traités conclus avec l'U.R.S.S. et de préciser, l'attitude, sur le même terrain, du pouvoir exécutif.

Tendances de la jurisprudence dans l'interprétation des traités conclus avec l'U.R.S.S. — Il faut analyser d'abord la réaction de la jurisprudence, qui avait un rôle important à jouer dans l'interprétation des traités.

La jurisprudence de divers pays avait déjà eu assez souvent l'occasion d'interpréter les dispositions du droit conventionnel soviétique.

On peut relever d'abord, parmi les décisions, assez nombreuses en la matière, plusieurs, qui loin de combattre les points de vue soviétiques sur la situation juridique de l'U.R.S.S., en tant qu'Etat commerçant, apportaient quelquefois des précisions et de nouveaux arguments pour la thèse soviétique. Tel est, notamment, l'arrêt très important et fortement motivé de la Cour de cassation d'Italie, rendu en 1933, où la Cour se prononce très nettement en faveur de la thèse soviétique sur la nature et les fonctions de la représentation commerciale, en insistant sur le caractère public de cet organe et sur le même caractère de ses fonctions¹.

Teile est également la décision de l'Oberlandsgericht de Berlin qui se prononça nettement pour l'interprétation restrictive des dispositions du traité germano-soviétique du 12 octobre 1925 concernant la responsabilité de la représentation commerciale².

Il est toutefois non moins vrai, que malgré cette bienveillance témoignée par la jurisprudence à l'égard des prétentions du gouvernement soviétique, les tribunaux n'étaient pas toujours favorables à l'interprétation extensive des dispositions du droit conventionnel. La jurisprudence essayait au contraire de donner au texte des traités conclus avec l'U.R.S.S., une interprétation plus restrictive, surtout là où il s'agissait des privilèges et de l'immunité des organes commerciaux de l'U.R.S.S.

1. Cour de cassation, 18 janvier 1933, Karmann c / Représ. Commenc. *Rivista di Diritto Internaz.*, 1933.

2. Dans l'espèce dont il s'agit la demanderesse prétend avoir conclu un contrat de vente avec l'U.R.S.S. représentée par la représentation commerciale à Berlin. La Cour a décidé que : « La prétention d'après laquelle la représentation commerciale aurait repris comme si elle contractait elle-même en son propre nom, l'affaire traitée avec des organes à l'intérieur de la Russie, est contraire à la lettre et à l'esprit de la convention économique conclue entre l'Allemagne et la défenderesse. Cette convention prévoit en principe, pour la reprise par la défenderesse de la responsabilité des actes d'autres entreprises de l'Etat Russe en Allemagne, une reprise expresse de la responsabilité par voie de garantie ou de cautionnement rendant la représentation personnellement débiteur ; mais d'après cette convention la simple approbation de l'affaire par la représentation commerciale ne peut donner lieu à la responsabilité de la défenderesse avec les effets de l'art. 7. Il n'y a donc pas de présomption que la défenderesse représentée par la représentation commerciale ait voulu entreprendre cette affaire comme si elle contractait elle-même aux conditions des art. 6 et 7 ».

(Berlin Oberlandsgericht, 15 octobre 1930, J.W. 1932, p. 1572, cit. cf. B.I.I. 1932.2, p. 74).

Il est intéressant de comparer cette décision à l'arrêt de la Cour de Paris dans l'espèce « Banque Arnus c / représentation commerciale de Paris. V. *supra*, p. 289 et suiv. ».

On peut remarquer ces tendances, même dans les pays qui tenaient toujours à assurer aux organes de l'U.R.S.S., Etat commerçant une situation et un statut ferme et stable.

Pour se rendre compte de cette attitude de la jurisprudence, défavorable à l'interprétation extensive des privilèges et de l'immunité de la représentation commerciale, il faut examiner surtout plusieurs décisions des tribunaux relatives aux litiges concernant le travail.

Conformément à une décision rendue par le « Landsarbeitsgericht » de Berlin le 25 novembre 1932¹, « La représentation commerciale de l'U.R.S.S. en Allemagne est responsable également des autres services soviétiques, en particulier des chargés de pouvoir du Conseil Suprême de l'Economie nationale près la représentation commerciale en ce qui concerne leur activité sur le terrain de l'économie privée ».

Se prononçant ici pour une large interprétation du principe de la responsabilité de la représentation commerciale, le tribunal dit en même temps que « c'est le droit allemand qui est applicable aux contrats d'ouvriers allemands, lesquels au moyen d'une lettre d'envoi sont engagés à destination de la Russie ».

Les mêmes tendances sont consacrées d'une façon encore plus claire par un arrêt rendu le 6 décembre 1930, par le Reichsarbeitsgericht allemand² (instance suprême pour les litiges ouvriers). Le Reichsarbeitsgericht interprète le statut de la représentation commerciale tel qu'il résulte du traité germano-soviétique du 12 octobre 1925. Le tribunal n'admet pas l'exterritorialité de la représentation commerciale prise dans son ensemble, cette immunité ne lui étant pas accordée par le traité. Il reconnaît que la représentation jouit de l'exterritorialité, en tant que ses fonctions ont un caractère public (fonctions équivalentes à celles des attachés commerciaux et des consuls), que ce privilège est accordé à certains fonctionnaires indiqués dans le traité : le directeur, ses deux suppléants, les membres du Conseil de la représentation, et à certains locaux strictement limités ; par contre, il considère que, comme organe commercial, la représentation ne jouit ni de l'exterritorialité, ni d'autres privilèges, que ses actes sont soumis à la juridiction des tribunaux allemands, et l'exécution des jugements rendus contre elle est autorisée en ce qui concerne les biens de l'U.R.S.S. se trouvant en Allemagne, à l'exception, toutefois, de ceux qui servent aux besoins politiques de l'Etat et de la représentation diplomatique.

1. Zeitschrift f. Ostrecht, 1933, p. 527 Cit. cf. B.I.I.I. 1934, n° 8125.

2. Zeitschrift f. Ostrecht, 1931, p. 196. Nous citons cette décision cf. Trachtenberg R.D.I.P. 1931, p. 767.

Cette tendance défavorable à la thèse du Gouvernement des Soviétiques et qui se manifeste, comme nous l'avons remarqué, le plus souvent dans des décisions judiciaires rendues à l'occasion de conflits entre les chefs des organes soviétiques à l'étranger et leurs employés n'est pas d'ailleurs propre à l'Allemagne. On peut en relever en Italie où les Cours d'appel se sont prononcées à plusieurs reprises contre l'immunité juridictionnelle de la représentation commerciale dans des procès intentés contre elle par les employés de la représentation commerciale¹.

On trouve une manifestation très nette de la même tendance dans la décision de la Cour de cassation d'Italie, rendue dans l'affaire représentation commerciale de l'U.R.S.S., c/ Tesini et Malvezzi. La Cour devait se prononcer sur le principe de l'immunité juridictionnelle de l'Etat commerçant. Jugeant toutes sections réunies, la Cour a reconnu que suivant une doctrine très autorisée, les tribunaux d'un Etat n'ont pas, *en principe*, de juridiction à l'encontre d'un Etat étranger. Ayant posé ce principe, l'arrêt ajouta cependant que, d'après la même doctrine, cette règle n'est pas absolue, car elle admet des exceptions, notamment lorsque l'Etat étranger vient lui-même à renoncer à l'immunité de juridiction. Après cela, la Cour suprême italienne remarqua qu'un Etat étranger renonce à cette immunité non seulement lorsqu'il se fait demandeur devant les tribunaux locaux, mais aussi lorsqu'il accomplit des actes par lesquels il vient à exercer sur le territoire italien un commerce ou une industrie. Ce pourquoi la Cour reconnut que l'autorité judiciaire du royaume était pourvue de juridiction à l'égard de l'Etat russe, ayant constaté que celui-ci, au moyen de ses représentants, avait entrepris sur le territoire italien l'exercice du commerce².

On peut aussi relever des indices de la même tendance à ne pas donner aux textes des traités conclus avec l'U.R.S.S., une interprétation trop extensive, dans la jurisprudence des autres pays. Citons, à titre d'exemple, un arrêt de la Cour de Paris, du 17 mai 1934 rendu dans l'affaire Société Tefino c/ représentation commerciale de l'U.R.S.S.³ Dans cette espèce la Cour, quoique consentante qu'aux termes de l'accord franco-soviétique du 11 janvier 1934, la représentation commerciale en France bénéficie, en principe, de l'immunité, jugea néanmoins que cet accord ne saurait être rétroactif et ne

1. V. aussi art. A. Goïchbarg dans la Revue « Commerce extérieur » (R) 1934 n° 17-18, p. 5 suiv.

2. Cf. Diena, *Rapport du Comité d'experts pour la codification progressive du droit intern.*, précit. S.d.N., A 15, 1928.5.

3. *Revue Critique*, 1934, p. 779, note critiquant la solution de l'arrêt.

s'appliquait pas aux instances introduites avant sa mise en vigueur. Solution douteuse, si on prend en considération que les règles de compétence judiciaire s'appliquent généralement dès la mise en vigueur du traité et « qu'il suffisait qu'au moment de l'appel les représentants commerciaux de l'U.R.S.S. eussent droit à l'immunité pour que la Cour ait, de son côté, à se déclarer incompétente, et cela d'office »¹.

On peut relever la même tendance dans un arrêt rendu le 8 juin 1935 par la Cour de Paris, dans l'espèce Serebriakoff c/ Princesse d'Oldenbourg². Dans cette affaire la Cour devait se prononcer si la clause du traité franco-soviétique du 11 janvier 1934 concernant le libre accès aux tribunaux des organes économiques de l'U.R.S.S., des personnes morales et des ressortissants de l'U.R.S.S. — personnes physiques » (art. 9, al. 2) donne le droit à un ressortissant soviétique de ne pas déposer la *cautio judicatum solvi* dans un procès intenté par ce dernier contre une Française naturalisée, tendant à annuler un testament.

La Cour décida que la clause du « libre accès » du traité franco-soviétique ne pouvait pas constituer un obstacle à l'exception *cautio judicatum solvi* opposé par la défenderesse. La Cour précisa que la clause en question ne s'appliquait qu'à condition de réciprocité et que, d'autre part, le traité franco-soviétique étant un traité de commerce, ses clauses ne visaient nullement les procès analogues à celui intenté par Serebriakoff.

Encore une fois, la Cour consacra l'interprétation restrictive du traité conclu avec l'U.R.S.S.

Il nous semble que cet examen rapide de la jurisprudence des pays qui ont conclu des traités de commerce avec l'U.R.S.S. est assez instructif. Malgré les textes du droit conventionnel, la situation juridique de l'U.R.S.S.-Etat commerçant n'a pas toujours été aussi ferme qu'elle peut le paraître au premier abord. Cette instabilité se fait sentir surtout au point névralgique du problème de l'U.R.S.S.-Etat commerçant, sur le terrain du statut de la représentation commerciale.

La violation des locaux de la représentation commerciale sur l'ordre du pouvoir exécutif. — La même constatation s'impose si l'on envisage le problème sous un autre aspect, si l'on examine la situation par rapport à l'attitude du pouvoir exécutif.

L'observation des faits nous montre notamment que les stipula-

1. Cf. note précitée.

2. Non encore publié. Ledit arrêt paraîtra dans la *Revue critique*.

tions des traités qui posent le principe d'inviolabilité des locaux de la représentation commerciale de l'U.R.S.S. ne présentent pas toujours une garantie absolue et un obstacle infranchissable à toute atteinte à l'immunité de la représentation commerciale.

Il suffit pour le prouver de rappeler les deux incidents qui eurent à l'époque un grand retentissement, l'un en Allemagne en 1924, l'autre en Grande-Bretagne en 1927, au moment où la condition juridique des représentations commerciales était régie dans ces deux pays par un accord commercial (l'Accord avec l'Allemagne du 6 mai 1921, et avec la Grande-Bretagne du 16 mars 1921).

Quant à l'incident en Allemagne, il s'est produit le 3 mai 1924. La police berlinoise s'était introduite, prétextant qu'elle poursuivait un communiste, dans l'immeuble de la représentation commerciale. Elle perquisitionna en même temps, cherchant dans les armoires et les coffres-forts de la représentation des documents secrets concernant la propagande bolcheviste.

L'incident avait créé un conflit très sérieux entre l'U.R.S.S. et l'Allemagne. Les relations commerciales furent interrompues¹; le conflit fut liquidé deux mois plus tard par la signature le 29 juillet 1924, d'un Accord spécial².

Le second incident date du 12 mai 1927³ quand la police anglaise agissant selon les instructions du Ministre de l'Intérieur, fit irruption et perquisitionna dans les bureaux de la C¹^e Arcos (All Russian Cooperation) à Londres, agence du Commissariat soviétique du Commerce Extérieur, et dans les bureaux de la délégation commerciale soviétique qui occupaient le même immeuble. Les recherches faites dans les bureaux soviétiques se poursuivirent pendant plusieurs jours; beaucoup de documents furent saisis, la police fouilla deux personnes munies de passeports diplomatiques; violation fut faite du local occupé par le chef de la représentation commerciale, avec coffre-fort brisé à la recherche de documents secrets. Cet incident eut pour conséquence la dénonciation de l'Accord de 1921. Les relations diplomatiques furent rompues entre les deux pays, et ne furent rétablies officiellement que deux ans plus tard⁴.

1. V. Milioukov, *La politique extérieure des Soviets*, p. 211.

2. Cet accord de 1924 qui établit que « d'un commun accord on assignera comme inviolable une partie des locaux de la R.C. proprement dite qui sera tout à fait séparée du reste de l'immeuble de la R.C. et aura une sortie particulière dans la rue ». *Rec. des Traités*, I-II, p. 18.

3. V. Bul. I. I. I., tome XVIII, p. 17.

4. V. Milioukov, *op. cit.*, p. 365, les textes des notes échangées entre les deux gouvernements B.I.I.I. *loc. cit.*; V. aussi le texte d'une des notes, *supra*, p. 262.

*
* * *

Il résulte de l'étude sommaire de la jurisprudence et de quelques exemples fort instructifs, tirés de l'attitude du pouvoir exécutif à l'égard de l'immunité de la représentation commerciale, que malgré l'existence des traités, le conflit entre les deux systèmes subsiste, en tout cas sous une forme latente ; que la situation légale de l'U.R.S.S. comme celle de ses organes, ne repose pas encore sur une base solide.

Cette impression, que nous avons tirée de l'observation des faits, est d'ailleurs partagée par la doctrine soviétique. Il suffit de citer les auteurs les plus représentatifs de la doctrine soviétique en ce moment, tels que Goïchbarg² ou Raëvitch³ pour s'en convaincre.

La constatation que nous avons faite sur le terrain de la jurisprudence a une très grande importance en pratique. Elle nous explique un phénomène spécial aux relations commerciales de l'U.R.S.S. — la tendance des organes soviétiques de *limiter autant que possible le nombre des litiges qui auraient amené ses organes devant les tribunaux*.

Il est impossible de se rendre compte de la véritable atmosphère dans laquelle se produisent les transactions commerciales des organes soviétiques, même quand il existe un traité de commerce avec le pays dont il s'agit, sans parler de deux procédés auxquels le Gouvernement des Soviets a ordinairement recourus : le procédé du contrat-type et le recours à l'arbitrage.

Ce sera l'objet du livre suivant.

1. V. par exemple son article dans le journal *Commerce Extérieur*, 1934, n° 17, 18, p. 5.

2. *Droit Intern. privé*, p. 142 suiv.

LIVRE III

CHAPITRE UNIQUE

CONTRAT-TYPE ET RECOURS A L'ARBITRAGE

BIBLIOGRAPHIE : ARNAUD (R.), *L'arbitrage commercial international et la Société des Nations*, (Rev. Econom. Internat. 1924, vol. I, p. 53); ARNAUD (R.), *L'exécution des sentences arbitrales étrangères et la Société des Nations*, (Rev. Econom. Internat. 1928, vol. 2, p. 93); ARNAUD (R.), *Le nouveau règlement de conciliation et d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale* (Clunet, 1928, pp. 341 et suiv.); BRACHET (P.), *De l'exécution internationale des sentences arbitrales*, Paris, 1928; BRACHET (P.), *Clause compromissoire et sentences arbitrales*, Répertoire de droit international, t. III, pp. 448 et suiv.; DAVID (René), *Rapport à l'Institut Internat. de Rome de la Société des Nations, pour l'unification du Droit privé*, Rome 1932, 1 vol. in-4°, 289 p.; GORDON, *La clause compromissoire*, Paris, 1926; ISHIZAKI (M.), *Le droit corporatif international de la vente de soies*, Les contrats-types américains et la codification lyonnaise dans leurs rapports avec les usages des autres places. Préface par Ed. Lambert. Trois volumes 1928.; KELMANN (E.), *Quelques remarques pratiques sur la base de la convention entre l'U.R.S.S. et l'Allemagne sur l'arbitrage en matière civile du 12 octobre 1925*, (Revue Sov. du droit int. 1928, n°2 et 3) (R); LAINE, *De l'exécution en France des sentences arbitrales étrangères* (Clunet, 1899, p. 641); LAMBERT (Ed.), *Un parère de jurisprudence comparative. Le rôle de la clause compromissoire dans les marchés du commerce international*, Consultation donnée à la représentation commerciale de l'U.R.S.S. en Allemagne, Paris, 1934; MARQUET (F.), *L'arbitrage commercial en droit international privé*, Anvers, 1928; NUSSBAUM, *Internationales Jahrbuch für Schiedsgerichtswesen*, t. I, 1926; t. II, 1928; t. IV, 1934 etc...; PERREAU, *De la validité de la clause compromissoire insérée dans un contrat passé à l'étranger*, (Clunet, 1910, p. 781); PICARD (Maurice), *La clause compromissoire et l'arbitrage dans les rapports internationaux*, Clunet, 1923, p. 508 et suiv.; WEILL (L.), *Les sentences arbitrales en droit international privé*, Paris, 1920. WORMS (M.), *Les tribunaux d'arbitrage dans les affaires commerciales et civiles dans le traité commercial germano-soviétique*, (Droit soviétique 1926, n° 4 et 5) (R); V. aussi une série de brochures éditées par la Chambre de com-

merce internationale : *L'arbitrage commercial et la loi française* (n° 65 par M. G. Duchenois) et *la loi allemande*, (n° 72 par Fritz Huber) et *la loi italienne* (n° 62 par M. Roberto Pozzi) et *les lois suisses* (n° 61) etc...

Généralités. — Nous avons pu constater les difficultés qui ont surgi à l'occasion des transactions effectuées par les représentations commerciales et les autres organismes du commerce extérieur soviétique à l'étranger. Les opérations du commerce extérieur du Gouvernement des Soviets ont un caractère international ; elles s'effectuent dans plusieurs pays ; elles ont une très grande envergure. Or, le fait de l'apparition sur le marché extérieur d'un Etat commerçant, représentant dans les transactions commerciales le pays le plus vaste du continent européen, a créé une situation toute nouvelle. Ses organes sont soumis à leurs règles propres. Les règlements que l'Etat soviétique a imposés, les méthodes qu'il a employées ne correspondaient pas très souvent à celles pratiquées dans le même domaine par les commerçants ordinaires. En face des commerçants soviétiques s'est trouvée une foule de fournisseurs étrangers qui, bien souvent, n'avaient nullement l'intention de se soumettre au régime de transactions et aux conditions des contrats imposées par les organes de l'Etat et les entreprises soviétiques.

L'étude de la jurisprudence française de l'époque où il n'existait pas de traité de commerce entre les deux pays nous a permis d'apprécier combien il était difficile de concilier le point de vue soviétique sur les droits des organes commerciaux de l'U.R.S.S. à l'étranger avec les points de vue, sur le même problème, de la jurisprudence et du pouvoir exécutif des pays où ses organismes effectuaient leurs opérations.

Nous avons pu constater aussi que même dans le cas où il existe un traité de commerce conclu par l'U.R.S.S. avec le pays où les organes soviétiques effectuent des transactions commerciales, ce traité ne peut pas constituer une base absolument stable, ne peut pas vaincre les difficultés qui surgissent de tous côtés quand il est question d'établir un *modus vivendi* des organes soviétiques avec leurs fournisseurs et leurs acheteurs étrangers.

Il s'agissait pour l'U.R.S.S., ainsi que pour ses fournisseurs et ses acheteurs étrangers, de chercher un remède, de trouver les moyens de se préserver contre les contestations et les litiges susceptibles de se produire en raison des transactions commerciales. Il s'agissait de se défendre contre les lenteurs, les ruses et les surprises de la procédure judiciaire.

Ce problème a vivement préoccupé le gouvernement soviétique

depuis le rétablissement des relations commerciales avec les autres pays.

Pour faire face à la situation, les organes soviétiques ont recours, dans la pratique, comme nous l'avons déjà indiqué (v. *supra*, p. 402), à deux procédés qui sont essentiels pour comprendre les formes concrètes dans lesquelles s'effectuent, dans la majorité des cas, les rapports commerciaux du gouvernement soviétique. Ces procédés sont : d'une part le procédé du *contrat-type*, d'autre part, le *recours à l'arbitrage*.

Section I

CONTRAT-TYPE

Ce serait une erreur de croire que c'est surtout le régime du monopole du commerce extérieur qui a pu engendrer la pratique du *contrat-type*¹. En effet, ce procédé ne constitue nullement une innovation du Gouvernement des Soviets. Au contraire, au moment où l'U.R.S.S. fit son apparition sur le marché extérieur, le système du *contrat-type* était déjà largement pratiqué sur le marché international.

Il ne s'agit pas d'entrer dans le cadre de cet ouvrage, dans l'ana-

1. Le Professeur Lambert expose de la manière suivante les « Causes d'apparition du *contrat-type* et d'*arbitrage* » (V. Préface à l'ouvrage d'Ishizaki, Collection Lambert, t. XXX) :

« Réaction contre l'autorité attribuée à des textes de lois et surtout à des précédents judiciaires qui trop souvent survivent à leur raison d'être et sont en opposition avec les aspirations de la pratique des affaires.

« Réaction contre un fonctionnement trop mécanique de la jurisprudence judiciaire, contre l'application trop fréquente par elle d'une même règle abstraite et rigide de droit à des situations de fait, qui dans une saine politique commerciale doivent être soumises à des traitements différents.

« Besoin de faire prédominer dans la solution des conflits commerciaux, à la place des *rationes decidendi*, tirées exclusivement de la tradition, de l'autorité ou de la logique juridique, des raisons puisées dans les opérations préliminaires que j'ai si souvent décrites sous le nom d'*exploration économique* du cas et de balance judiciaire des intérêts.

« Souci de défendre le commerce contre les surprises et les ruses de la procédure judiciaire en même temps que contre les règles artificielles ou trop exclusivement techniques du droit judiciaire : ce que l'art. 17 du règlement d'*arbitrage* de l'Association américaine de la soie appelle les *technicalities*. Le *contrat-type* ne constitue ni des applications, ni des adaptations du droit législatif, ou du droit judiciaire, il est, au contraire, une manifestation de l'entrée en lutte — et en lutte fructueuse, avec ces formes étatistes du droit de corps, de *droits rivaux*, de droits corporatifs, dont chacun borne ses aspirations à réglementer au mieux des intérêts communs des membres d'une corporation commerciale les transactions et marchés de cette corporation, mais entend, sur ce terrain limité, garder son entière liberté d'action et est en état de la faire respecter ».

lyse théorique et historique du contrat-type. Il suffit de préciser que ce procédé a actuellement dans la pratique des affaires une importance et une valeur plus grandes qu'un texte de loi, que son but principal est « de faciliter les transactions, de concilier équitablement les intérêts en présence et d'empêcher toute manœuvre déloyale d'une partie ».

En effet, la méthode du contrat-type est extrêmement utile dans la pratique de certains genres de transactions commerciales. Le contrat-type simplifie les transactions, il active et accélère la conclusion des marchés, et, en même temps, il constitue une sauvegarde contre l'application mécanique des législations sur les contrats dans divers pays.

Il suffit de rappeler qu'on usait de ce procédé dans les transactions en masse. Les grandes associations de vente de la soie, du blé, du sucre, du bois, l'employaient déjà depuis longtemps.

Dans la plupart des cas l'élaboration d'un contrat-type s'effectue par la partie qui peut dicter ses conditions. On parle d'un contrat d'adhésion ou de « diktierten Vertrag ». Dans d'autres hypothèses, au contraire, le contrat ou les conditions générales des marchés sont établis par un commun accord entre les deux parties qui sont en relations d'affaires.

L'étude des relations commerciales de l'U.R.S.S. nous montre qu'on peut trouver, dans la pratique de ces rapports, les formes très variées des rapports contractuels et, partant, du contrat-type.

Au début, c'est celle surtout du contrat d'adhésion. L'U.R.S.S. est la partie la plus faible ; elle ne peut que très difficilement discuter les conditions du marché. Les organes commerciaux de l'Union soviétique, — le Centrosyouz au début — ont, dans la plupart des cas, en face d'eux le front unique des maisons étrangères qui leur imposent des conditions, désavantageuses la plupart du temps, pour l'U.R.S.S.

Au fur et à mesure que les relations commerciales de l'U.R.S.S. se développent, la situation change radicalement. Avec le renforcement de l'importance commerciale de l'U.R.S.S., celle-ci commence à imposer ses conditions, souvent alors au désavantage des firmes étrangères. Une réaction s'ensuit dans la plupart des cas et aboutit à l'élaboration des conditions du contrat-type d'un commun accord.

Si l'on examine les formes du contrat-type en usage dans les transactions des organes du commerce extérieur à l'étranger on peut distinguer deux formes principales.

D'abord, c'est un contrat-type *individuel* ; ensuite ce sont des contrats *généraux*.

Sans entrer dans l'étude de ces différentes catégories de contrats-types, précisons leur caractères général.

a) Contrat-type individuel¹.

Les représentations commerciales soviétiques qui centralisent les opérations du commerce extérieur dans un pays déterminé, élaborent généralement à l'avance les « conditions générales » des contrats qu'ils imposeront à leurs fournisseurs étrangers. Ces contrats-types ont été d'abord élaborés en Allemagne (vers l'année 1927). Il existe aussi des formules de conditions générales des marchés pour la France, pour l'Angleterre, etc..

Nous étudierons ici brièvement les « conditions générales » d'après la formule de la représentation commerciale de Paris.

Le contrat-type dont il s'agit prévoit surtout les conditions des commandes pour l'*exportation*. Il stipule (art. 1^{er}) que le permis d'exportation doit être fourni par le vendeur à ses frais ; il prévoit les documents à fournir par le vendeur, met tous les frais et taxes résultant du contrat à la charge de ce dernier (art. 2). La représentation commerciale se réserve le droit de contrôle (art. 5), prévoit les conditions de livraison et d'emballage (art. 6, 7, 8). On y trouve également la stipulation relative à l'exportation de la marchandise par la société soviétique de transport (Fransovfracht). On trouve, d'autre part, les clauses concernant le droit, pour la représentation, de résilier le contrat (retard de livraison, art. 14, vices cachés, art. 15, cession du contrat sans consentement écrit de la représentation, art. 11, etc...); les formes de réception de la marchandise, etc...

Bref, ces « conditions générales » ne présentent rien de spécial par rapport aux clauses usitées dans des transactions analogues.

Ce qui est intéressant à noter ce sont les deux clauses de caractère très spécial. La première est celle concernant l'engagement de ne payer :

« aucune rémunération pour la commission ou pour tout autre service d'entremise rattaché à l'exécution de la commande à une tierce personne ou firme, *ni à aucune des personnes au service des organisations soviétiques* ; ceci ni avant, ni pendant l'exécution de la commande, afin que le prix n'en subisse, de ce fait, aucune majoration » (art. 17).

Cette clause fait partie des mesures prises par les organes soviétiques pour écarter les intermédiaires des transactions commerciales.

Une clause pénale est prévue en cas de violation de cet article qui peut s'élever jusqu'à 50 % du prix de la commande.

1. V. un modèle dans l'appendice.

Une autre stipulation intéressante qu'on trouve dans les conditions générales, est celle relative au mode de paiement et de négociation des traites émises par la représentation commerciale. Elle met en relief la préoccupation des organes du commerce extérieur d'assurer la circulation normale des traites soviétiques, problème d'une extrême importance, étant donné les conditions spéciales de financement du commerce extérieur soviétique (v. *infra*, partie V).

Cette clause est ainsi rédigée :

- « Les traites acceptées par la représentation commerciale ne
- « peuvent être négociées que dans des Banques de premier ordre.
- « En cas de violation de cette clause, la représentation commerciale aura le droit d'exiger le paiement, par le vendeur, d'une
- « pénalité de 35 % de la valeur des traites, ainsi escomptées dans
- « des conditions contraires aux dispositions de l'alinéa 1,
- « La représentation commerciale aura également, dans ce cas,
- « le droit de résilier le présent contrat » (art. 18).

b) Contrat général - « contrat-type pour la fourniture d'outillage et de marchandises à l'Union soviétique¹.

La préoccupation des organes soviétiques à l'étranger est d'éviter les intermédiaires, de se mettre en rapport direct avec les consommateurs et les producteurs aussi bien pour réaliser les produits exportés de l'U.R.S.S. que pour passer les commandes aux maisons étrangères. Le procédé des « contrats généraux » est un des moyens d'obtenir ce résultat.

C'est un contrat conclu pour un certain laps de temps avec une firme étrangère qui fixe les conditions générales de la vente de machines-outils standardisées, des appareils, instruments, ainsi que produits chimiques ou manufacturés, périodiquement commandés par la représentation commerciale. Une fois le contrat général conclu, ces commandes se réduisent à « des demandes d'outillage au compte du contrat général précédemment conclu ».

Ce procédé, usité largement dans la pratique des organes commerciaux soviétiques travaillant en Allemagne et en Angleterre, présente des avantages pour les deux parties. Il assure au producteur un afflux de commandes régulier pendant la période prévue dans le contrat ; il permet aux organes soviétiques d'obtenir des conditions avantageuses de crédit, des remises, etc..

Il existe des formules de contrats généraux préparés et souvent composées par la représentation commerciale, où toutes les conditions de l'exécution des commandes sont minutieusement précisées.

1. V. le modèle : *La vie économique des Soviets*, n° 116, p. 14 suiv.

Clause compromissoire, comme partie essentielle d'un contrat conclu par les organes soviétiques.

L'étude sommaire du contrat-type individuel et de la formule du « contrat général » ne permet pas de dégager les traits spécifiques qui distinguent d'une façon radicale les formules élaborées par les organes des Soviets d'autres formules élaborées dans des cas analogues par des firmes étrangères.

Leur intérêt consiste surtout dans le fait que ces formules de contrat élaborées d'avance et dont les conditions seront imposées aux acheteurs ou aux fournisseurs étrangers de l'U.R.S.S., révèlent le grand souci du gouvernement soviétique de restreindre les sujets de contestation possible avec les maisons étrangères et, surtout, les procès en dehors de l'U.R.S.S.

Or, la partie essentielle du contrat conclu par l'organe soviétique de l'U.R.S.S. à l'étranger est la clause compromissoire¹. Préciser d'avance les conditions des marchés pour éviter des contestations dans l'avenir ; au cas où, malgré les précautions prises, des litiges sont nés, s'adresser aux arbitres et ne pas recourir aux tribunaux — telle est la politique des organes soviétiques à l'étranger.

Les organes soviétiques doivent en principe insérer, dans tous les contrats conclus par eux à l'étranger, la clause compromissoire.

Citons la formule de cette clause, telle qu'on la trouve dans le texte du « contrat général » pour la France :

« Toutes les contestations pouvant résulter de l'exécution du « présent contrat ou des commandes passées à la firme seront « tranchées par un tribunal arbitral. A cet effet, chaque partie « choisit dans un délai de sept jours un tiers arbitre. Si une des « parties contractantes ne désigne par son arbitre pendant ce délai, « ce dernier sera nommé par M. le Président du tribunal civil de « la Seine.

1. L'usage de la clause compromissoire dans les contrats conclus par les organes soviétiques à l'étranger date du début du rétablissement des relations commerciales avec l'étranger. Dans un des premiers contrats conclus, dans la « Convention passée avec le Syndicat suédois », passée en octobre 1921, nous trouvons la clause ainsi conçue : « Tout différend se produisant à l'occasion de l'exécution « des clauses de cet accord sera soumis par le Centrosoyouz et le Syndicat suédois « à un arbitrage : la cour arbitrale sera composée de deux représentants de « chacune des parties contractantes et d'un arbitre qui sera choisi par les deux « parties. Si les arbitres nommés par les parties contractantes ne sont pas tombés « d'accord sur le choix d'un cinquième arbitre, dans les quatorze jours qui « suivront la date de l'ouverture de la période d'arbitrage, ce cinquième arbitre « sera nommé par le Conseil de la Chambre de commerce de Berlin. La cour « siégera à Copenhague, à moins que les cinq juges n'aient à l'unanimité, fait « choix d'un autre lieu. La décision de la cour arbitrale sera considérée comme « ayant force de loi tant en Russie, qu'en Suède » (*Europe Nouvelle*, n° du 2 janvier 1921).

« Les deux arbitres, à leur tour, choisissent un tiers arbitre.
« Si, dans un délai de 7 jours, ce dernier n'est pas désigné, il sera
« nommé par M. le Président du tribunal civil de la Seine.

« Le tribunal arbitral siègera à Paris et procédera suivant le
« droit français.

« Les frais de procédure seront déterminés par le tribunal
« arbitral » (art. 13).

Celui qui veut comprendre les formes et l'atmosphère réelle des transactions du commerce extérieur soviétique doit toujours avoir présente à l'esprit cette idée que ni l'étude de la jurisprudence, ni celle des rares procès intentés par le Gouvernement des Soviets ou contre celui-ci, ne peuvent nous éclairer complètement sur les formes exactes et les difficultés réelles qui s'élèvent à l'occasion des transactions commerciales. Rares sont les litiges qui sont portés devant les tribunaux. Dans les pays où l'U.R.S.S. a établi des relations commerciales régulières sur une vaste échelle, *ce ne sont pas les tribunaux qui jugent la plus grande partie des affaires, ce sont les arbitres.*

Section II

CLAUSES ET CONVENTIONS D'ARBITRAGE COMMERCIAL DANS LES TRAITÉS SOVIÉTIQUES.

Nous avons pu constater le rôle et l'importance de la clause compromissoire dans les contrats conclus par les organes soviétiques sur le marché étranger. Non seulement le Gouvernement des Soviets, mais aussi les firmes et les commerçants étrangers qui traitent avec les organes soviétiques du commerce extérieur, préfèrent recourir à l'arbitrage que de s'adresser aux tribunaux souvent mal préparés pour juger les contestations nées à l'occasion des transactions commerciales avec l'U.R.S.S. On comprend, dans ces conditions, l'importance de clauses et de conventions sur l'arbitrage et le compromis dans les traités de commerce soviétique. Leur fréquence, leur rédaction très soignée montrent bien l'importance que le gouvernement soviétique attachait toujours à régler les contestations surgies à l'occasion des transactions commerciales, par la voie de l'arbitrage. Leur lecture est aussi édifiante, en ce sens qu'elle nous permet de nous rendre compte des procédés techniques de l'arbitrage dans le cas qui nous occupe.

Il existe actuellement un grand nombre de traités de commerce qui contiennent des clauses sur l'arbitrage.

Il faut remarquer que pendant la première période c'est plutôt

la défiance envers les tribunaux soviétiques qui paraît avoir été la raison décisive des dispositions sur le recours à l'arbitrage¹.

Plus tard, avec le développement des relations commerciales, les dispositions relatives à l'arbitrage deviennent utiles, comme nous l'avons déjà constaté, non seulement aux pays capitalistes, mais aussi et surtout à l'U.R.S.S., qui préfère ne pas défendre ses intérêts devant la justice « bourgeoise » suivant les règles de procédure en vigueur dans les pays « capitalistes ». Nous trouvons les dispositions sur le recours à l'arbitrage dans la convention provisoire avec la Tchécoslovaquie du 5 juin 1922 (art. 10), dans le traité de commerce et de navigation avec l'Italie du 7 février 1924 (art. 12)² et dans le traité de commerce et de navigation signé avec la Norvège le 15 décembre 1925.

On trouve maintenant dans le droit conventionnel soviétique des accords spéciaux sur l'arbitrage. On trouve un « arrangement concernant les tribunaux d'arbitrage commercial » dans le traité avec l'Allemagne du 12 octobre 1925. Il existe aussi une « Convention d'arbitrage en matière commerciale et civile » avec la Lettonie en date du 10 octobre 1927.

Pour se rendre compte de la façon dont fonctionne le mécanisme de l'arbitrage, il faut étudier l'Arrangement avec l'Allemagne qui fixe d'une façon très détaillée les règles de fond et la procédure de l'arbitrage.

1. V. en ce sens, l'art. 13 du Traité avec l'Allemagne du 6 mai 1921 qui stipule que : « Le Gouvernement Russe s'engage à introduire une clause stipulant « le recours à l'arbitrage (clause de compromis) dans tous les actes sans exception passés avec les sujets allemands et les maisons de commerce, ou les personnes juridiques allemandes sur le territoire de la Russie ou sur celui des « Etats unis à la Russie par la communauté du système des échanges internationaux légalement établi. Quant aux actes passés en Allemagne et à leurs « résultats économiques, le Gouvernement Russe accepte de se soumettre à la « législation allemande » (*L'Europe Nouvelle*, n° 22 du 28 mai 1921, p. 699).

V. la même disposition dans la « Convention provisoire sur l'établissement des rapports commerciaux avec l'Autriche, du 7 décembre 1921, art. 15 » (Egorieff, *Condition juridique des étrangers*, p. 404).

2. Cet article stipule que : « Les Parties Contractantes s'engagent à reconnaître toute clause d'arbitrage introduite dans les contrats entre leurs ressortissants respectifs et les sociétés de toute sorte.

« Elles s'engagent également à donner exécution aux décisions des arbitres, nommés en conformité des susdits contrats, si ces décisions réunissent les deux « conditions suivantes :

« 1° Que la décision ne soit pas contraire à une autre décision prononcée sur le même objet par les autorités judiciaires de l'Etat où elle devrait être exécutée ;
« 2° Que la décision ne contienne aucune disposition contraire à l'ordre public « ou au droit public intérieur du pays...

Matières auxquelles s'applique le compromis d'arbitrage.

Conformément à l'art. 1^{er} de l'Arrangement avec l'Allemagne, l'arbitrage peut être stipulé en vue du règlement des différends d'ordre juridique relatifs aux clauses d'un contrat ou à d'autres situations juridiques déterminées en matière commerciale ou en toute autre matière civile. Ces clauses peuvent être insérées dans un contrat ou un arrangement spécial conclu entre les parties de nationalité allemande et les parties appartenant à l'U.R.S.S.

Cependant, il y a des matières pour lesquelles ces clauses d'arbitrage ne peuvent pas être appliquées. Ainsi, elles ne s'appliquent pas aux affaires concernant l'état civil ou les droits de famille, ni aux différends entre salariés et employeurs ; elles ne s'appliquent pas non plus aux litiges relatifs à l'utilisation du dol, régis par la législation agraire des parties contractantes.

Ledit arrangement précise **le contenu du compromis d'arbitrage** qui doit mentionner :

« La spécification d'une situation juridique déterminée, les indications concernant la composition du tribunal arbitral, qui devra comprendre au moins deux arbitres et un sur-arbitre et, enfin, des indications concernant le siège du tribunal arbitral ».

Le siège du tribunal arbitral peut se trouver non seulement sur le territoire du Reich allemand ou de l'U.R.S.S., mais dans un Etat tiers (Cf. art. 3 al. 1).

Loi compétente. Quelle est la loi qui doit guider les arbitres dans la solution des litiges qui leur sont soumis ?

On trouve des indications concernant cette question dans l'art. 12 de l'Arrangement. Cet article stipule que « ce sont les usages internationaux en matière de commerce ». Il faut toutefois remarquer que la question de savoir dans quelle mesure cette clause a été prise en considération par le tribunal peut échapper complètement au contrôle des parties. En effet, la sentence peut ne pas être motivée. Suivant le texte de l'Arrangement, « l'adjonction des considérants ne sera pas requise » (art. 7, al. 2).

Les parties contractantes s'engagent à faciliter par tous les moyens les actes de procédure effectués sur leurs territoires par les tribunaux arbitraux (art. 11).

Une fois la sentence prononcée¹, elle aura à l'égard des parties,

1. Cf. l'art. 7 de l'Arrangement dit : « La sentence arbitrale devra contenir l'indication de la date et du lieu où elle a été formulée, la composition du tribunal arbitral et la déclaration que les parties ont été entendues ; elle sera signée par les arbitres, et il en sera communiqué une expédition, signée par eux, à chacune des parties ».

« l'effet d'un jugement judiciaire ayant acquis force de chose jugée (art. 8) et sera exécutoire sur le territoire des deux parties contractantes ».

L'arrangement prévoit avec un luxe de détails *le mode de constitution* du tribunal arbitral. Le demandeur doit choisir son arbitre, faire connaître son choix à la partie adverse qui doit en désigner un, de son côté, par la même procédure. En cas de non désignation de l'arbitre, par le défendeur, et ceci dans un délai déterminé, cet arbitre sera nommé de la façon suivante :

Si le tribunal arbitral a son siège dans le Reich allemand, l'arbitre sera désigné par le Président de la Cour d'Appel dans le ressort de laquelle se trouve le siège de la représentation commerciale de l'U.R.S.S.

Si le tribunal arbitral a son siège sur le territoire de l'U.R.S.S., il sera désigné par le Président de la Cour Suprême de celle des Républiques soviétiques sur le territoire de laquelle doit avoir lieu la procédure d'arbitrage.

Enfin, troisième hypothèse : le tribunal arbitral a son siège dans un autre Etat. En ce cas le demandeur s'adressera pour la désignation de l'arbitre au Président de la Cour suprême de la capitale de cet Etat. Si ce magistrat s'y refuse, la partie poursuivante aura la faculté de s'adresser à une Université ou à une Chambre de Commerce dudit Etat pour la prier de désigner l'arbitre.

L'arrangement précise aussi les conditions du choix d'un sur-arbitre (« Obmann »). Les arbitres choisiront d'un commun accord le sur-arbitre. S'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord, une liste de cinq personnalités appropriées sera, à la demande de l'un d'eux, établie par l'autorité compétente¹.

Remarque. — Nous tenons à préciser en terminant la Partie IV de notre ouvrage que nous n'avons pas, comme le lecteur a pu le

1. Ajoutons que la deuxième convention d'arbitrage en matière commerciale et civile, conclue entre l'U.R.S.S. et la Lettonie (10 octobre 1927) et que nous avons mentionnée, ne présente pas de différence bien notable par rapport à celle conclue avec l'Allemagne. Elle contient, cependant, certaines précisions en ce qui concerne le délai de la procédure, elle simplifie la procédure de la nomination des arbitres et du sur-arbitre ; on y trouve aussi la précision que le Tribunal doit prendre en considération aussi bien les coutumes commerciales internationales que *les lois locales* (art. 11).

Mentionnons enfin, que dans la sentence qui peut, on le sait, ne pas être motivée « le tribunal d'arbitrage mentionnera dans l'arrêt, si l'une des Parties le demande, les prétentions des Parties et les preuves et motifs qu'elle a admis en jugeant la cause » (art. 6).

constater, limité notre analyse au cas où le Gouvernement de l'U.R.S.S. est *formellement* reconnu *de jure*.

On trouve dans cette partie l'examen de la situation de l'U.R.S.S.-Etat commerçant aussi pour les cas où ses rapports commerciaux avec les autres Pays, *même en l'absence de la reconnaissance de jure, avaient néanmoins pour base un traité ou un accord de commerce*. En ce cas la situation était presque identique. (V. *supra*, p. 177).

Cinquième Partie

Financement du Commerce Extérieur Soviétique

CHAPITRE PRELIMINAIRE

ASPECT PARTICULIER DU FINANCEMENT DU COMMERCE EXTÉRIEUR SOVIÉTIQUE.

BIBLIOGRAPHIE : *Les crédits pour l'exportation vers l'U.R.S.S. garantis par les gouvernements* art. dans la Vie économique des Soviets, n° 131 pp. 3-5 ; *Le financement du commerce extérieur de l'U.R.S.S.* Mutuelle Solvay, (Rev. Belge), mai 1931, pp. 175 et suiv. ; GREIGUE (C.), Art. dans la Revue Mirovoï chosiaïst-wo i Mirovaia politica 1932, nov. déc. (Sur le problème du financement de l'U.R.S.S. par l'Angleterre) ; GRINKO, Dix ans d'activité du « Gosbank », « Ekonomit. Jizn. » du 20 juin 1932 (R) ; Le « Gosbank » et les Banques capitalistes (R) ; LANDKOF (S.N.), *Die sowjetrussische Kreditreform und die Bankgeschäfte*. Ztsch. f. Ostr. 1930, pp. 1129 et suiv ; LANDKOF (S.N.), *Neue Wege und Aufgaben der Sowjetkreditreform*. Ibid, 1931, pp. 581 et suiv ; MICHEL (Raymond), *L'assurance de crédit en droit comparé*. Paris, 1930. *Une prochaine faillite soviétique ?* « Je suis partout » n° du 31 octobre 1931. ; ROUFFIAC (A.) *L'U.R.S.S. et les principaux marchés*. Rev. Ec. et Parlement. 1933, pp. 306-329 ; *Russian Credits*, New Statesman, 33-34-35, April 13. 1929. *Condition under which Great Britain could trade with Russia*. (Same subject, saturday review of April 13, pp. 486-497) ; SCHENKHMANN (I.), *Le financement du commerce anglo-soviétique dans les plans du Gouvernement anglais* (« Sovietskaïa Torgovlia » 1929, n° 40 (R) ; *Le financement du commerce extérieur de l'Union soviétique* (« Encyclopédie de l'importation soviétique », 2° éd. vol. 1, Berlin, 1928) (R) ; SHENKHMANN (E.M.), *Die finanzierung des russischen Aussenhandels* Weltwirtschaftliches Archiv. 33 : 109-146, Januar 1931 ; SCHLEIFER (I.), *Le financement du commerce extérieur de l'U.R.S.S.*, (« Encyclopédie de l'importation soviétique », vol. I, Moscou, 1929) (R) ; VIATOR, *L'Union soviétique peut-elle faire face à ses obligations ?* (« Revue Politique et Parlementaire », 10 octobre 1932) ; V. aussi les ouvrages de Knickerbocker, L. Fisher etc... (v. bibliographie supra p. 17) et les Revues : *Ostwirtschaft ; Memorandum du Birmingham Bureau of Research on Russian Economic Conditions ; Revue Politique et Parlementaire ; Agence économique et financière ; Capital, Le Franc-fur ter Zeituz ; « L'Ami du Peuple »* (serie d'articles, septembre, novembre 1931) ; *Za industrializatsiou », ekonomitcheskaïa jizn »* etc...

Nous avons pu achever, par l'étude que nous venons de faire sur les conventions d'arbitrage signées par l'U.R.S.S., l'analyse des problèmes relevant du Statut International de l'U.R.S.S. — Etat commerçant.

Il nous semble, cependant, nécessaire d'examiner encore un problème qui joue un rôle capital dans l'évolution de l'activité commerciale de l'U.R.S.S., à l'étranger.

Il s'agit d'étudier le financement du commerce extérieur soviétique.

Pour celui qui cherche à avoir une idée exacte du régime soviétique dans ce domaine, l'analyse du problème du financement présente un intérêt capital. Son examen est intéressant, aussi bien au point de vue du mécanisme du monopole qu'au point de vue des mobiles qui ont dirigé la politique commerciale de l'U.R.S.S. à l'égard des différents pays.

Le fait pour l'Etat soviétique de concentrer entre ses mains et sous son contrôle direct la quasi totalité des opérations du commerce extérieur d'un pays aussi vaste que l'U.R.S.S., ne pouvait pas rester sans exercer une influence profonde sur les formes et les modalités du financement des opérations dont il est question. Malgré la diversité des organismes commerciaux qui opèrent sur le marché extérieur, l'U.R.S.S. agit dans la pratique comme une grande firme, comme un vaste comptoir commercial, soumis à une direction unique. L'envergure des opérations, leur volume, leur diversité sont, dans ces conditions, tout autres que dans le cas, où il s'agit d'une firme, d'un organisme commercial ordinaire, aussi vaste qu'il soit. Les formes de crédit et de financement pratiquées ordinairement par les pays capitalistes où les exportateurs et les importateurs sont les firmes et les personnes privées, peuvent ne pas suffire là où le seul importateur et exportateur est un grand Etat. Les méthodes ordinaires de la technique bancaire peuvent devenir insuffisantes pour financer de pareilles opérations.

Si cette raison, tirée de la nature spéciale du régime du commerce extérieur soviétique, est déjà suffisante par elle-même pour expliquer certaines particularités du problème du financement, elle n'est pas la seule.

Parmi les autres facteurs qui expliquent les particularités de ce problème, il faut signaler d'abord le caractère spécial du système de crédit en U.R.S.S.

Il est à remarquer, en effet, qu'au moment du rétablissement des rapports commerciaux de l'U.R.S.S., avec les autres pays avant le début de la N.E.P., il n'existait aucun système de crédit en U.R.S.S. Rétabli ensuite à l'époque de la N.E.P., il fonctionnait vers l'époque de la mise en application du premier plan quinquennal, mais très imparfaitement. Réorganisé par la suite, vers 1930, le système interne du crédit de l'U.R.S.S., fonctionne dans des condi-

tions nettement différentes de celles des autres pays (v. *supra* p. 85).

Une conséquence extrêmement importante en résulte. On ne peut pas attendre, en effet, dans ces conditions, qu'il s'établisse une interdépendance et un rapport direct et normal entre les établissements de crédit de l'U.R.S.S., et les établissements similaires des autres pays. Or, il ne faut pas oublier que le financement des opérations commerciales de caractère international suppose des rapports directs et suivis, présume l'interdépendance des établissements de crédit du pays qui exerce ces opérations avec ceux des pays étrangers. De ce fait, une condition de plus manquait pour établir le financement du commerce extérieur soviétique sur une base normale.

D'autre part, le caractère même des crédits, dont le Gouvernement des Soviets a surtout besoin dans le domaine du commerce extérieur, était tout à fait spécial. Il s'agissait surtout de crédits à long terme.

Les raisons qui ont déterminé le Gouvernement des Soviets à rechercher les crédits à long terme sont nombreuses. Le fait de concentrer entre les mains de l'Etat toutes les opérations nécessitait une grande mobilisation de capitaux. La prépondérance dans l'économie soviétique du secteur socialiste, rendait cette mobilisation de capitaux par les voies normales usitées dans les autres pays, très difficile, aussi bien par suite du caractère spécial du système de crédit en U.R.S.S., qu'à cause de l'absence des capitaux privés, détruits au moment de la révolution et à l'époque du communisme militaire.

Mais les besoins du Gouvernement des Soviets en crédits à long terme peuvent être expliqués surtout par le caractère même de ses achats et de ses commandes à l'étranger. Ces besoins sont, depuis la mise en réalisation du premier plan quinquennal, surtout en rapport, dans la plus grande partie, avec les plans économiques des Soviets qui ont pour but la transformation de l'U.R.S.S. en Etat industriel et qui ont comme point de départ l'accroissement considérable de l'outillage industriel. Le Gouvernement des Soviets a surtout besoin, depuis l'établissement du plan quinquennal, — plan d'industrialisation de la Russie, — de machines, d'outillage. Il est bien naturel qu'il ne puisse normalement faire face à ces crédits que dans plusieurs années, lorsque, en cas de réussite du plan d'industrialisation, il en résulterait l'accroissement de la production qui lui permettrait de se procurer des disponibilités en développant ses exportations sur une très vaste échelle.

Ce qui aggravait encore les difficultés du financement était le fait, qu'en cherchant à obtenir des crédits à long terme pour ses

achats à l'étranger, le Gouvernement des Soviets voulait toujours réaliser ses importations en *vendant au comptant* les marchandises russes.

Ajoutons, enfin, que le problème des crédits à long terme se compliquait encore davantage par suite de la nature spécifique des crédits dont il s'agit.

Il s'agissait, en effet, non pas de crédits ayant comme base les transactions commerciales normales, s'effectuant de commerçant à commerçant. Il s'agissait de crédits, dits « politiques »¹ ayant leur origine dans les commandes d'un Etat. Il s'agissait de crédits ayant un caractère comportant des risques spéciaux pour le commerçant ou la firme étrangère qui traite avec un organisme commercial de l'Etat soviétique à l'étranger.

Il s'agissait de la solvabilité d'un Etat, d'un pays qui est en état de reconstruction, son avenir politique étant incertain. L'exécution d'un tel marché peut se trouver modifiée ou interrompue par la décision d'un rouage de l'administration soviétique. La solution du litige pouvant naître de la transaction peut aussi se trouver compliquée par le fait qu'une des parties en cause est un organisme d'un Etat étranger, réclamant souvent des privilèges diplomatiques à l'étranger mais qui est jugé et partie au cas où l'instance est intentée en U.R.S.S.

La solution du problème du financement devenait d'autant plus difficile, que l'atmosphère des milieux d'affaires sur les places étrangères était très peu favorable au Gouvernement des Soviets. Les méthodes et le système économique de ce Gouvernement inspirèrent pendant très longtemps peu de confiance aux hommes d'affaires de l'Occident.

Sur la plupart des places étrangères, très longtemps encore après le rétablissement des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S., la circulation des effets de commerce sur lesquels était apposée la signature des organismes soviétiques, ne pouvait pas s'effectuer dans des conditions normales. Il n'était pas rare que des établissements de crédit et des firmes étrangères refusassent, purement et simplement, d'accepter des traites, sur lesquelles figurait la signature soviétique. Dans ces conditions, il s'agissait d'organiser le financement des opérations commerciales sans avoir recours à une signature soviétique, ce qui compliquait encore davantage la tâche du financement.

1. V. sur les crédits « politiques » et les risques spéciaux qu'ils comportent R. Michel *op. cit.*, pp. 80 et suiv.

Il suffit de passer rapidement en revue les traits particuliers du financement pour comprendre que le problème devait avoir dans la pratique une physionomie particulière. Le fait que le Gouvernement des Soviets recherchait surtout les crédits à long terme, et qu'il s'agissait de sommes extrêmement importantes, rendait impossible d'assurer le financement des opérations de nature purement commerciale, qui sont les opérations du commerce extérieur, sur les bases du crédit commercial proprement dit. Il s'agissait de transformer le crédit à court terme en crédit à long terme, ce qui impliquait nécessairement la transformation du crédit commercial en crédit financier. Il s'agissait très souvent d'éliminer toute signature soviétique sur le papier commercial.

Il fallait, enfin, trouver des moyens de garantir les opérations contre les risques spéciaux qu'elles comportaient.

Les moyens et les méthodes ordinaires de crédit se sont montrés très souvent insuffisants. Il fallait non seulement adapter une technique bancaire aux besoins nouveaux, il était nécessaire de trouver quelquefois des méthodes absolument nouvelles.

En examinant le problème du financement du commerce extérieur nous étudierons d'abord le financement par les propres moyens de l'U.R.S.S. Nous allons étudier ensuite le financement par la voie des crédits étrangers. Dans cette partie seront examinés : d'abord les formes normales du crédit, ensuite le financement par la voie des grandes organisations de crédit créées spécialement à cette fin et l'intervention de l'Etat au moyen de l'organisation de l'assurance-crédit, etc.

CHAPITRE PREMIER

Section I

LE FINANCEMENT DU COMMERCE EXTERIEUR PAR LES MOYENS PROPRES A L'U.R.S.S.

1. Première époque : avant la N.E.P. Au moment du rétablissement des rapports commerciaux de l'U.R.S.S., avec les autres pays, la situation économique de la Russie était très grave. Pendant plusieurs années, en effet, la Russie était restée un Etat complètement fermé. Les guerres, la révolution, la famine avaient abouti au chaos économique, à la destruction des capitaux, des usines, des autres moyens de productions, à l'anéantissement du crédit, à l'avilissement de la monnaie.

La reprise des relations commerciales et les formes du financement des opérations se sont produites, par ce fait, dans des conditions très spéciales.

Pendant la première période, vers 1920-21, ce n'était pas la production normale du pays qui constituait la source principale des exportations soviétiques vers l'étranger. Ce fut un « fonds spécial » provenant de la nationalisation des biens privés, qui avait fourni au Gouvernement des Soviets, un premier élément pour l'exportation. En effet, par suite de la mise en application des mesures de nationalisation, les grands stocks de marchandises appartenant aux entreprises et aux personnes privées, étaient devenus la possession de l'Etat. Tout ce stock, destiné à l'exportation et réalisé à l'étranger, fut estimé à 100 millions de roubles-or. Sa réalisation à l'étranger donna d'ailleurs, au Gouvernement des Soviets une somme bien moindre.

Quant aux importations, elles se sont effectuées pendant toute cette époque, contre paiement au comptant, contre l'or qui provenait de l'encaisse or appartenant à l'ancienne banque de l'Etat, sans aucune intervention de crédit, et, en plus, avec de grandes difficul-

tés, provenant du fait que les créanciers de la Russie à l'étranger ont prétendu que l'encaisse or de la banque d'Etat russe constituait une garantie leur appartenant, en tant que créanciers de l'Etat russe tant que le problème des dettes russes n'est pas définitivement réglé (v. *supra*, p. 149).

Pour le Gouvernement des Soviets, il fallait, dans ces conditions, ni plus ni moins que cacher la provenance de l'or avec lequel il devait payer ces achats à l'étranger et le réaliser dans des conditions très désavantageuses pour lui¹.

1. Les tentatives faites auprès du Gouvernement Anglais ayant échoué (v. *supra*, p. 150) pendant cette première époque, c'était surtout par l'intermédiaire de Stockholm que l'origine de l'or avait pu être cachée. On envoyait l'or à l'Hôtel de la Monnaie à Stockholm, qui mettait son cachet — l'or « emmarket à Stockholm » et c'est après cette opération seulement que le gouvernement des Soviets avait la possibilité de réaliser sans danger cet or à l'étranger.

Les premiers contrats conclus par le Gouvernement des Soviets sur les marchés extérieurs l'avaient été dans des conditions extrêmement désavantageuses. Ses organes commerciaux n'étaient pas encore organisés et n'avaient pas d'agents expérimentés et instruits. Ils connaissaient mal les conditions des marchés internationaux et devaient agir en aveugles.

A ce moment-là encore le Gouvernement soviétique était, dans la conclusion des marchés, la partie la plus faible. Ce n'est pas lui qui pouvait fixer les prix et dicter les conditions des marchés à ses partenaires étrangers.

Lorsqu'on analyse les contrats passés par le Gouvernement des Soviets durant cette première période, on est frappé des conditions très dures imposées par les capitalistes étrangers. Les prix sont fort élevés par rapport aux conditions générales des marchés, les clauses fixant ces prix sont souvent rédigées de façon à permettre aux firmes étrangères, traitant avec la Russie, une interprétation tout à l'avantage des fournisseurs étrangers. « Le paiement doit être effectué, lisons nous dans un contrat conclu par le Gouvernement des Soviets, d'après le prix sur le marché, déterminé par le producteur de ces articles, mais cependant il ne sera pas plus élevé que les prix existant sur le marché »... ou encore « Les prix et les délais de livraison des articles commandés doivent être fixés dans chaque cas particulier. Les prix, les délais et les autres conditions de livraison *seront fixés par la firme* ; ils devront être normaux et correspondre aux conditions du marché ». Dans les autres cas le prix est fixé par rapport au prix de production augmenté d'un certain pourcentage, ce dernier très souvent établi sans entente préalable.

Parmi les clauses très caractéristiques, il faut signaler la clause concernant la monnaie du paiement : elle est généralement fixée en or et en espèces. Il faut ajouter que les fournisseurs étrangers demandent à ce moment-là toujours des arrhes dont le taux est absolument anormal : 50 % de la valeur de la commande au minimum.

« Pas plus tard qu'au lendemain de la conclusion du présent contrat lit-on dans un contrat, le Centrosyouz paie 90 % de la valeur totale de la marchandise. Pas plus tard qu'au lendemain du chargement complet de la marchandise, il verse les 10 % restant à payer ».

On peut faire les mêmes constatations sur le terrain des clauses relatives aux conditions de livraison des marchandises commandées. L'éventualité de la confiscation des marchandises en route, la possibilité de leur saisie par les autorités étrangères, sont très souvent prévues de façon à en faire retomber les risques sur l'Etat soviétique. Enfin, très souvent dans ces contrats figurent les

2. Depuis l'époque de la N.E.P. — Après l'institution de la N.E.P., les conditions du financement furent complètement changées. Sans toucher pour le moment à la question du financement du commerce extérieur en dehors de l'U.R.S.S., nous pouvons simplement indiquer que depuis la N.E.P., qui eut comme conséquence le rétablissement du système de crédit en U.R.S.S., le financement des opérations du commerce extérieur a trois sources principales.

1. Les opérations du commerce extérieur sont financées d'abord, par les entreprises soviétiques elles-mêmes, avec leurs propres ressources.

2. Le financement se produit, ensuite, par les banques soviétiques.

3. Enfin, les ressources pour financer certaines opérations commerciales et plus spécialement celles qui avaient pour objectif la réalisation au moyen d'achat à l'étranger d'outillage, du plan d'industrialisation de l'U.R.S.S., pouvaient avoir comme source le budget général de l'Etat.

Sans nous arrêter à l'examen du financement par le budget de l'Etat et au moyen des propres ressources des organisations étatiques, signalons seulement le lien entre ces deux sources, étant donné que les entreprises étatiques, reçoivent, pour leurs opérations, de forts subsides de l'Etat, surtout par suite de la dernière réforme du crédit de 1930, d'après laquelle tout le financement des entreprises étatiques devait s'effectuer par l'intermédiaire de la banque d'Etat.

Le financement du commerce extérieur se trouvait, en U.R.S.S., principalement entre les mains de deux établissements de crédit, dont le rôle et l'importance étaient d'ailleurs très inégaux, ce sont : la banque d'Etat (Gosbank), la banque pour le commerce extérieur de l'U.R.S.S., (Vniechtorgbank). On peut ajouter encore la banque centrale des coopératives (Vsekobank) et quelques autres de moindre importance.

clauses de nullité de la transaction, désavantageuses, en général au Gouvernement des Soviets.

On peut citer comme exemple, le § 13 de la convention conclue par Krassine, au nom du Centrosouyouz, avec un syndicat des maisons suédoises en octobre 1920 (« *L'Europe Nouvelle*, n° du 2 janvier 1921), qui stipule que « si le trafic entre la Russie et la Suède est interrompu par la guerre, le blocus ou une prohibition d'exportation formulée par le Gouvernement Suédois, sur des locomotives en Russie, ou par toutes autres circonstances sur lesquelles le Centrosouyouz n'a aucun contrôle, et si une telle interruption ne dure pas plus de six mois, le présent accord restera en vigueur. Si le trafic est interrompu pendant une plus longue période, cet accord sera considéré comme *n'étant plus valable* jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord ».

« Au moment du chargement de la marchandise la firme présente l'autorisation du Gouvernement d'exporter vers l'U.R.S.S. En cas de prohibition générale d'exportation vers l'U.R.S.S. le présent contrat perd sa valeur » (Stein, *Politique commerciale de l'U.R.S.S.* 1925, pp. 38 et suiv).

La banque pour le commerce extérieur (Vniechtorgbank).

La banque pour le commerce extérieur fonctionne depuis 1924. Sa sphère d'action est très étendue. Elle effectue le financement de l'exportation de l'U.R.S.S. de différentes sortes de marchandises, sauf les céréales et le pétrole, dont l'exportation a un caractère massif. La banque a des correspondants sur les principales places étrangères. Vers 1928, sa part fut de plus du tiers de l'ensemble des opérations du commerce extérieur de l'Union soviétique financé par les banques soviétiques. Maintenant, le rôle de cette banque a diminué par suite de la tendance générale du gouvernement de concentrer les opérations de crédit, autant que possible, entre les mains de la banque de l'Etat.

La Gosbank. Parmi les établissements de crédit de l'U.R.S.S., la première place dans le financement du commerce extérieur appartient à la banque de l'Etat (Gosbank).

Le rôle de la banque d'Etat s'est accru surtout depuis la réforme du crédit de 1930, qui avait pour but de concentrer entre les mains de l'Etat toute la direction du crédit et du financement des entreprises étatiques en U.R.S.S.

La réforme de 1930, dont nous avons eu l'occasion d'exposer les grandes lignes (v. *supra* p. 85), eut une conséquence très importante pour le système du financement du commerce extérieur. Elle révolutionna le système du crédit en U.R.S.S. Par suite de la réforme, le crédit commercial, tel qu'il fonctionne dans les autres pays, cessa de fonctionner en U.R.S.S. Il est remplacé par le crédit bancaire. En effet, interdisant aux organes de l'Etat, aux organisations coopératives et aux Sociétés mixtes sans participation du capital étranger, de se faire mutuellement crédit, en supprimant le crédit commercial et en le remplaçant par le crédit bancaire, en posant le principe que tous les règlements entre les groupements industriels, coopératives et autres organisations économiques, doivent s'effectuer par l'intermédiaire de la Gosbank, le Gouvernement des Soviets avait attribué à la banque le rôle central dans le système de crédit de l'U.R.S.S., même après l'atténuation actuelle des principes qui étaient à la base de la réforme de 1930.

Mais, déjà avant la réforme de 1930, la Gosbank ne constituait pas seulement un institut d'émission, mais aussi un important établissement de crédit à court terme. Elle avait joué un rôle extrêmement important dans le financement du commerce extérieur. Elle finançait surtout les exportations ayant un caractère massif, comme celles des céréales et du pétrole. Vers 1928, sa part constituait à peu près les deux tiers des crédits octroyés par les établissements de crédit

soviétique au commerce extérieur. Il est naturel que depuis la réforme de 1930, son rôle dans le commerce extérieur se soit accru encore davantage.

On peut constater que le système de crédit existant en U.R.S.S., ne ressemble plus à celui des autres pays, qui sont en rapports avec l'U.R.S.S. Tous les rapports directs entre les établissements de crédits étrangers et ceux de l'U.R.S.S., ne peuvent pas être établis sur une base normale. Le jeu libre du financement par l'intermédiaire des banques, tel qu'il existe entre deux pays quelconques ayant le système de crédit fonctionnant sur la même base, devient impraticable. Il y a une espèce de rupture entre le financement interne du commerce extérieur et son financement par les pays étrangers. Ces rapports ne peuvent s'effectuer que par l'entremise ou sous le contrôle direct de la banque de l'Etat.

Comme il résulte de cet aperçu sommaire, l'organisation bancaire propre à l'U.R.S.S., avait un caractère fort restreint et ne pouvait pas, de ce fait, suffire, en cas de développement des rapports commerciaux de l'U.R.S.S. avec les autres pays, à assurer le financement du commerce extérieur de l'U.R.S.S.

Section II

FINANCEMENT DU COMMERCE EXTERIEUR EN DEHORS DE L'U.R.S.S.

Observation préliminaire. — Il s'agissait, nous l'avons déjà dit ¹, pour organiser le financement du commerce extérieur soviétique, de surmonter des obstacles très spéciaux de plusieurs sortes. Il fallait d'abord, étant donné l'ampleur des opérations commerciales de l'Etat soviétique, trouver des disponibilités particulièrement considérables. Ensuite, étant donné le besoin du Gouvernement des Soviets surtout de crédits à long terme, les formes ordinaires de crédit à base purement commerciale étant insuffisantes, — il était nécessaire de transformer le crédit commercial en crédit financier. Il s'agissait aussi d'éliminer, autant que possible, la signature russe sur les effets de commerce soviétique mis en circulation.

On comprend, dans ces conditions, pourquoi, pour organiser ce

1. V. *supra*, p. 417 suiv.

financement, le concours des firmes et des banques privées était souvent insuffisant. Il fallait créer une organisation spéciale et même recourir au concours de l'Etat.

Le financement s'est effectué d'abord par les institutions de crédits soviétiques, par les personnes, les firmes, les banques et autres organismes bancaires étrangers, par les consortiums des banques, créés spécialement à cette fin, et, en dernier lieu, par l'intervention des Etats étrangers, surtout au moyen de l'organisation de l'assurance-crédit.

Organes de financement à l'étranger

Par suite de l'absence de liens normaux entre le système de crédit interne de l'U.R.S.S. et celui des pays étrangers, les organes soviétiques de crédit à l'étranger ont été appelés, dès le début du rétablissement des rapports commerciaux, à jouer un rôle particulièrement important.

Ces organes sont nombreux, et les formes de leur fonctionnement très variées.

Ce sont, d'abord, les *sections financières des représentations commerciales*. Ayant la direction et le contrôle de toutes les opérations commerciales qui s'effectuent dans le pays respectif, toutes les représentations commerciales avaient, déjà depuis 1924, des services financiers spéciaux qui dirigeaient le financement du commerce extérieur.

A côté des services financiers des représentations commerciales, qui exercent une direction et une surveillance générale des opérations du crédit et du financement, la deuxième catégorie des organes s'occupant du financement, sont les *filiales des banques soviétiques à l'étranger*.

Sans entrer dans les détails, signalons seulement que la banque d'Etat a ses filiales, ou plutôt ses agences, à Berlin, à Stockholm, à Copenhague ; elle a aussi ses représentants auprès des représentations commerciales.

La banque pour le commerce extérieur a fondé des succursales à Londres, à Constantinople, en Perse, en Extrême-Orient, etc.

Ce ne sont cependant pas les agences des banques soviétiques qui jouent à l'étranger parmi les organismes soviétiques, un rôle de premier plan dans le financement du commerce extérieur. Ce rôle appartient surtout aux organismes bancaires spéciaux, relevant du Gouvernement des Soviets dans les pays où se sont installées ses représentations commerciales. Il en est entièrement le maître,

soit par voie de gestion directe, soit par l'achat de la majorité des actions des banques déjà existantes. Parmi ces banques, créées par le Gouvernement des Soviets, on peut citer : *Transit Bank*, en Suède (Stockholm), au Danemark (Copenhague), en Lettonie (Riga) ; la *Bank for Russian Trade Ltd.* et la *Moscow Narodny Bank*, à Londres ; la *Guaranty und Kredit Bank fur den Osten*, à Berlin ; la *Banque Commerciale pour l'Europe du Nord*, à Paris, *Svenska Ekonomik-tiebolaget*, à Stockholm, *Nordiske Kreditaktieselskab*, à Copenhague.

Au fur et à mesure que les rapports commerciaux de l'U.R.S.S., avec l'étranger se développaient, les grandes banques étrangères prenaient une part de plus en plus considérable dans l'organisation du financement du commerce extérieur.

A la base de cette organisation, nous trouvons de grandes banques privées, principalement anglaises et allemandes. Au premier rang de ces banques, on remarque : à Londres, la *Lloyds Bank*, la *Midland Bank*, l'*Equitable Trust*, *Kleinwort Sons et Cie*, *Société Japhet et Cie*, la *National and Provincial Bank*, la *National City Bank*, la *Merchant Trading Bank* ; à Berlin la *Deutsche Bank*, la *Darmstaedter und National Bank*, la *Commerz u. Privat Bank*, la *Disconto Gesellschaft*, la *Berliner Handelsgesellschaft*, *Berens und Soehne*, et autres.

FORMES DU FINANCEMENT

1. Financement des exportations de l'U.R.S.S., vers les pays étrangers

Quand on étudie de très près le mécanisme du financement du commerce extérieur soviétique on s'aperçoit qu'il y a une différence considérable, aussi bien au point de vue des difficultés à surmonter qu'au point de vue de la technique bancaire, entre le financement des exportations de l'U.R.S.S. vers les pays étrangers et des importations de l'étranger vers l'U.R.S.S.

D'abord, — nous l'avons déjà signalé — tant qu'il s'agit des exportations de l'U.R.S.S., le Gouvernement des Soviets entend les réaliser aussi rapidement que possible et cherche à liquider les marchandises exportées au comptant. Au contraire, tant qu'il s'agit des importations vers l'U.R.S.S., il s'agit de trouver les crédits à long terme.

Par cela même, le financement des exportations soviétiques vers les pays étrangers est beaucoup moins complexe que le financement des achats soviétiques à l'étranger. En effet, il est relativement facile de trouver le crédit là, où il s'agit de vendre les marchandises qui,

elles-mêmes, peuvent servir de garantie à l'opération de crédit.

Quant on étudie les formes de crédit, on constate au premier abord, qu'elles sont les mêmes auxquelles on a recours ordinairement dans le domaine des transactions commerciales ayant un caractère international. On y trouve le crédit au moyen de l'établissement de l'es-compte et du réescompte, des traites, des crédits d'acceptation sous leurs différentes formes, de crédit documentaire sous des formes très variées et aussi du crédit sous forme d'avances sur les marchandises.

L'Avance sur les marchandises. — Cette forme de crédit est chronologiquement la première forme sous laquelle les banquiers étrangers consentirent à octroyer le crédit au Gouvernement des Soviets, après le rétablissement des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S. En effet, le crédit consenti au début à l'Etat soviétique impliquait toujours ou le dépôt de l'or soviétique dans une banque étrangère à titre de garantie, ou la garantie réelle de marchandises soviétiques entreposées à l'étranger. Sous cette forme, l'opération présentait le moins de risque pour le banquier.

Au fur et à mesure du développement des relations commerciales, ces conditions rigoureuses de crédit devenaient de plus en plus souples.

Le crédit, sous cette forme, s'est étendu par la suite, notamment pour les marchandises *flottantes*, représentées par les connaissements, endossés à l'ordre du banquier.

Ce crédit est accordé ensuite par les banques étrangères elles-mêmes ou par les acheteurs étrangers des marchandises soviétiques entreposées en U.R.S.S., toujours par l'entremise de leur banquier, mais avant que ces marchandises ne leur soient livrées ou qu'ils puissent, directement ou indirectement, en détenir les documents d'expédition.

De ce fait, l'acheteur, le courtier ou la banque qui octroie les avances, obtient un droit de gage sur la marchandise se trouvant en U.R.S.S.

Les avances sur marchandises sont une forme de crédit usitée couramment en ce moment dans les achats en U.R.S.S. de bois, de céréales, de fourrures, de lin, de manganèse, d'œufs, de beurre, etc. Elles sont très usitées notamment dans les achats de bois en U.R.S.S., par les firmes allemandes et anglaises. Elles atteignent fréquemment 45% du bois acheté.

Pour renforcer le droit de gage sur les marchandises entreposées en U.R.S.S. droit, dont le caractère est plus ou moins aléatoire, les acheteurs de marchandises soviétiques et les banquiers qui octroient

le crédit sous cette forme, obtiennent souvent la garantie complémentaire d'une banque soviétique à l'étranger.

Esoompte et réescompte des traites et crédits d'acceptation.

Au lieu de se voir accorder une avance sur les marchandises qu'il vend, l'organe soviétique du commerce extérieur peut tirer sur son acheteur étranger, son courtier, broker, etc., une traite. Cette traite, acceptée par ce dernier, peut être escomptée par la suite auprès d'une banque soviétique, qui la réescompte ordinairement dans une banque étrangère, avec laquelle elle entretient des rapports réguliers. Dans la pratique, les banques étrangères consentent un crédit d'acceptation s'élevant de 60 à 70 % de la valeur *fob* de la marchandise, dont le gagé leur est ordinairement conféré.

Enfin, la forme de financement la plus usitée est le crédit d'acceptation pure, par l'intermédiaire des banques de Londres, spécialisées dans cette forme de crédit. Ces banques accordent leur crédit en acceptant des traites tirées par les organes soviétiques qui détiennent les marchandises. Cette forme de crédit d'acceptation est très intéressante, aussi bien pour les acheteurs étrangers des marchandises soviétiques, que pour les organes soviétiques eux-mêmes. Ce crédit d'acceptation n'est relativement pas cher. D'autre part, les traites acceptées par les banques anglaises spécialisées, sont facilement escomptables sur les places étrangères. Dans la pratique, les organes soviétiques opèrent par l'intermédiaire des banques soviétiques. Très souvent, les banques, qui accordent leur crédit d'acceptation, demandent des garanties supplémentaires du courtier qui intervient pour le compte des organismes soviétiques, du Gosbank, etc.

Les crédits d'acceptation jouent un rôle encore plus important dans le financement des importations soviétiques vers l'U.R.S.S.

2. Financement des importations de l'étranger vers l'U.R.S.S.

Tandis que le problème du financement des exportations de l'U.R.S.S. vers les pays étrangers ne présentait pas de difficultés très spéciales, étant donné que les marchandises soviétiques destinées à la vente à l'étranger constituent elles-mêmes une garantie aux crédits dont on demande l'octroi, le financement des importations de l'étranger vers l'U.R.S.S. comportait des difficultés beaucoup plus importantes.

En effet, le financement des achats soviétiques à l'étranger pré-

sentait des risques beaucoup plus considérables que ceux de la vente des marchandises soviétiques.

Etant donné les besoins du Gouvernement des Soviets en crédit à long terme, il fallait trouver les moyens de substituer les opérations de crédit à court terme, directement liées à la vente à l'Etat soviétique de marchandises étrangères, aux opérations de crédit à long terme. C'était le problème central qu'il s'agissait de résoudre.

Comment se produit le financement dans la pratique ?

Dans le cas le plus ordinaire, le fournisseur étranger des organes soviétiques du commerce extérieur, qui vend, généralement par l'entremise des représentations commerciales, les marchandises ou l'outillage à l'U.R.S.S., tire une traite sur une banque étrangère, qui l'accepte, contre remise de documents d'expédition. Une pareille traite peut n'être revêtue d'aucune signature soviétique. Sa qualité dépend naturellement de la qualité de la signature de la banque qui l'accepte. Etant donné que très souvent le tireur est une grande firme étrangère, spécialisée dans les fournitures aux Etats soviétiques et que la banque d'acceptation est très souvent une banque anglaise spécialisée dans les crédits d'acceptation, une pareille traite constitue un papier de premier ordre, facilement négociable et escomptable dans n'importe quelle banque étrangère.

On voit bien que le mécanisme que nous avons décrit a comme base le crédit d'acceptation ou ce qu'on appelle ordinairement le *crédit de rembours*. L'opération suppose l'ouverture du crédit par une banque étrangère, dans la plupart des cas d'une banque anglaise, généralement à la demande d'une représentation commerciale, celle-ci ayant obtenu une garantie ordinairement par l'intermédiaire d'une banque soviétique à Londres, à Berlin, à Paris¹.

Cependant, à côté des effets de cette catégorie, où aucune signature soviétique n'est apposée, et qui constitue souvent un papier commercial de premier ordre, il existe en circulation un papier, né aussi de la transaction ayant comme base les exportations vers l'U.R.S.S., mais qui ne présente pas les mêmes qualités d'escomptabilité et de négociabilité que celui de la première catégorie. C'est le papier avec des signatures *soviétiques*. Dans un très grand nombre de cas, l'effet est revêtu d'une signature soviétique. Ce papier, que depuis quelques années les banques anglaises prennent fréquemment à l'escompte, donne actuellement lieu à une assez large circulation.

1. Cf. Mutuelle Solvay, art. cit.

Signalons aussi les effets à *deux* signatures soviétiques, papier très répandu, cas qui se présente lors d'une traite tirée par une représentation commerciale sur une banque soviétique à l'étranger, endossée par la représentation commerciale, habituellement établie à l'ordre de la firme étrangère, qui avait vendu à la représentation commerciale des marchandises à destination vers l'U.R.S.S.

Signalons encore parmi les effets de cette catégorie, les traites tirées par les fournisseurs étrangers et acceptées par les organes soviétiques du commerce extérieur.

On peut aussi trouver en circulation à l'étranger d'autres effets ; notons parmi eux les traites avec les deux signatures soviétiques et qui tirent leur origine des opérations et du règlement des comptes *entre les organes soviétiques* se trouvant à l'étranger.

Telles sont, rapidement exposées, les formes, tels sont les organismes qui effectuent ordinairement le financement du commerce extérieur soviétique. C'est un financement, surtout par voie individuelle, pourrait-on dire, par les banques, par les brokers, les courtiers, etc. Il est effectué surtout avec les moyens et sur la base de la technique ordinaire. Ce financement, d'ailleurs, a déjà des assises très stables. Nous avons pu constater parmi les établissements de crédit étranger, qui prennent part au financement, la présence de banques étrangères de tout premier ordre.

Ce mode de financement permet déjà de surmonter une série de difficultés, spéciales au financement du commerce extérieur soviétique. Il permet notamment d'éliminer les signatures soviétiques des effets mis en circulation à l'occasion de transactions afférentes au commerce extérieur. Il permet aussi de renforcer la qualité des traites où figurent de pareilles signatures, au moyen de crédits d'acceptation etc., et en faciliter ainsi la circulation et le placement.

Nous sommes, cependant, encore dans le domaine du crédit commercial proprement dit. Ce mode de financement, par la voie individuelle, par les banques et les institutions de crédit isolées, n'est pas la forme principale du financement du commerce extérieur soviétique.

D'une part, les moyens dont disposent les établissements de crédit même de premier ordre, si considérables qu'ils soient, sont insuffisants pour supporter les risques divers et spéciaux que comporte le crédit, « politique » par sa nature, dont le but est le financement des transactions commerciales d'un Etat.

D'autre part, ce mode est incapable de résoudre la difficulté essentielle qui se présente quand il s'agit d'organiser le financement des importations soviétiques vers l'U.R.S.S. Il est insuffisant pour résoudre le problème des crédits à long terme, de substituer le crédit commercial à court terme au crédit à long terme, de donner la solution à ce problème général qui consiste à transformer le crédit commercial en crédit financier proprement dit.

CHAPITRE II

L'INTERVENTION DES ÉTATS ÉTRANGERS DANS LE FINANCEMENT DU COMMERCE EXTÉRIEUR SOVIÉTIQUE. ROLE DE DIFFÉRENTS PAYS DANS LE FINANCEMENT.

L'organisation des crédits pour l'exportation est un exemple tout nouveau et très intéressant de l'intervention de l'Etat dans le domaine du commerce extérieur de l'époque d'après-guerre.

L'Etat est amené à prendre une part de plus en plus grande dans l'organisation du financement en accordant des avances à long terme, en donnant sa garantie, son aval, ou en organisant l'assurance-crédit.

Les exemples de l'intervention de l'Etat sont actuellement fort nombreux. Presque tous les grands Etats ont, à l'heure actuelle, une organisation de crédits pour l'exportation. C'est le cas de la Grande-Bretagne, qui a créé, en juin 1919, près le *Board of Trade* un service spécial « The Export Credits Guarantee Department » et a organisé, en 1926, un système de garantie des crédits pour l'exportation, d'après l'« Export credit scheme ». Cette intervention de l'Etat anglais avait pour but de garantir les exportateurs anglais vendant en Russie du Sud et en Europe orientale, contre les risques des pertes dus à des troubles politiques. C'est le cas de la Belgique créant, en 1921 un Office de ducroire ; c'est, ensuite et surtout, le cas de l'Allemagne, cas qui nous intéresse particulièrement. Vers la fin de 1926, le Reich allemand créa des fonds de garantie destinés à garantir les crédits financiers à long terme, crédits qui, par leur montant exceptionnel, dépassent les facultés des compagnies privées.

En France aussi, afin de favoriser le développement des exportations, on créa, en 1919, la Banque Nationale pour le commerce extérieur. Quoique constituée par des capitaux privés, la banque

fonctionne sous le contrôle très strict du gouvernement, qui lui fournit des subventions et des avances et participe à sa gestion par l'intermédiaire de ses Commissaires auprès du Conseil d'Administration.

Un peu plus tard, en 1928, l'Etat français, est intervenu directement dans l'organisation du crédit pour l'exportation, dont les modalités furent déterminées par la loi du 10 juillet 1928¹. La garantie de l'Etat français est limitée aux opérations individuelles d'exportation, d'après les conditions posées par cette loi. Cette garantie ne peut couvrir que 60% du crédit au maximum, en obligeant l'assuré à conserver au moins 20% du risque et en laissant aux entreprises privées la faculté de renforcer cette garantie au moyen de l'intervention des compagnies d'assurances.

Caractère spécial de l'intervention des Etats étrangers dans le financement du commerce extérieur soviétique

Rappelons que, tant qu'il s'agit du commerce extérieur soviétique, il s'agit de crédits ayant, dans une très grande partie, un caractère de crédits politiques. Dès lors, il s'agit ici d'un risque ayant un caractère spécial, où l'idée d'insolvabilité, au sens technique du terme que cette notion aurait s'il s'agissait de transactions commerciales s'effectuant de commerçant à commerçant, est sans application. De ce fait, tant qu'il s'agit de garantie des Etats pour le financement du commerce soviétique, il ne s'agit pas de l'opération de l'assurance-crédit proprement dite¹, il s'agit plutôt de l'opération d'aval² ou de ducroire³, et ce n'est que très rarement qu'on peut

1. V. R. Michel, *op. cit.*, p. 175 suiv.

1. En effet, tant qu'il s'agit d'*assurance* proprement dite, il s'agit d'un contrat « par lequel une personne appelée « l'assureur » fondant techniquement son entreprise sur le principe de la coopération des risques, garantit une personne désignée par l'assuré » contre la perte éventuelle d'une valeur (R. Michel, *op. cit.*, p. 29).

Comme le dit fort bien M. R. Michel (*Ibid*, p. 84) dans un cas analogue l'intervention de l'Etat « ne s'analyse pas, quelle que soit la modalité de garantie, en une convention où les parties entendent tirer, chacune de leur côté, un bénéfice de la technique de la compensation de risques, elle constitue une aide apportée, par l'Etat aux entreprises traitant avec les collectivités publiques étrangères, aide qui trouve sa justification non pas dans la prime perçue, mais dans l'utilité nationale de l'opération traitée ».

2. Cf. R. Michel, *op. cit.*, p. 41-42 : « L'entreprise qui s'adonne à l'aval, finance le crédit ; par son intervention elle confère aux effets avalisés une valeur financière de premier ordre, dont la conséquence directe sera de permettre leur négociation. Mais, par cela même, elle ne peut techniquement s'organiser sur une base bancaire, c'est-à-dire avec en mains une masse de capitaux susceptibles de faire face au risque de trésorerie qu'elle court... qu'une prime d'assurance proprement dite ne saurait nourrir... l'aval apparaît comme une opération financière au plus haut titre qui ne saurait être confondue avec l'opération d'assurance ». En pratique, l'aval peut présenter des formes extrêmement variées.

3. La convention du ducroire est un engagement pris vis-à-vis du créancier par un tiers d'acquitter la dette du débiteur au cas de défaillance de ce dernier. Elle peut être limitée à une fraction du risque (*Ibid*, p. 39).

parler de l'opération de l'assurance ou réassurance proprement dite, dans le sens exact que comporte ce terme.

FINANCEMENT DU COMMERCE AVEC L'U.R.S.S. PAR DIFFÉRENTS ETATS.

Allemagne

Parmi les Etats qui ont prêté leur concours au financement du commerce soviétique, la première place appartient incontestablement à l'Allemagne.

L'organisation du financement du commerce soviétique en Allemagne présente plusieurs traits spéciaux. Il faut signaler, tout d'abord, que le rôle de l'Allemagne d'après-guerre résultait de ce fait que le marché financier allemand servait d'intermédiaire entre l'U.R.S.S. et les banques anglaises et américaines. En effet, par suite de la guerre, le marché financier s'est trouvé en état de dépendance des places financières de Londres et New-York. Par cela même les banques allemandes devenaient les intermédiaires tout indiqués pour organiser le financement du commerce soviétique.

Cependant, même en utilisant ce concours des banques étrangères, les banques allemandes seules étaient incapables de faire face aux besoins du financement des commandes soviétiques faites à l'industrie allemande, surtout vers l'époque de la mise en application du plan quinquennal, quand l'Allemagne devenait le plus grand fournisseur de l'U.R.S.S., pour l'outillage des usines, etc.

De ce fait, l'Allemagne fut le premier pays qui inaugura l'intervention de l'Etat dans le domaine du financement des commandes soviétiques. Par cette organisation de crédit, le Gouvernement du Reich entendait servir aussi bien les intérêts politiques que les intérêts économiques du peuple allemand.

Il faut observer aussi qu'en organisant un système de garantie de crédits des exportations vers l'U.R.S.S., l'Etat allemand avait déjà un terrain tout préparé. En effet, même avant que la garantie de l'Etat ne fût organisée par le Reich, en 1926, l'industrie allemande avait déjà une certaine organisation en vue de répartir entre les exportateurs allemands le risque qu'ils auraient pu subir en effectuant les transactions commerciales avec l'U.R.S.S. L'organisation

du financement par l'Allemagne est un exemple très curieux de la combinaison de l'initiative privée avec l'intervention de l'Etat.

Nous avons déjà signalé, en effet, que l'industrie allemande a fait, depuis le rétablissement des rapports avec l'U.R.S.S., de grands efforts pour s'organiser en face de l'organisation soviétique du commerce extérieur. Dès le début, la Fédération d'Empire de l'industrie allemande et le Syndicat de la construction mécanique avaient fondé une section des affaires russes, transformée plus tard, le 5 septembre 1928, en Commission des affaires russes. Cette Commission dont la création a suscité, comme nous l'avons déjà dit, le vif mécontentement du Gouvernement des Soviets (v. *supra* p. 163) est composée de délégués des principaux groupements industriels et commerciaux. La Fédération des banques et des banquiers allemands y est aussi représentée. Son rôle dans l'organisation du financement est devenu très important. Elle a pris une part active, notamment dans les négociations, très longues et compliquées, qui ont abouti à la Convention du 15 juin 1932¹.

Il s'agit d'ailleurs préciser que cette tendance vers la création de l'organisation spéciale de l'assistance contre les risques afférents aux transactions commerciales avec l'U.R.S.S., remonte encore à l'année 1924. C'est à ce moment-là que les industriels allemands créèrent des groupements d'entreprises qui étaient en relations d'affaires avec l'U.R.S.S., et dont le but consistait à répartir les risques entre les entreprises en question. A cette époque, les entreprises agissaient indépendamment de Berlin, sans entrer en rapports avec la représentation commerciale.

Vers cette époque notamment, sur l'initiative de grandes firmes (Hugo Stinness, Allgemeine, Elektrizitätsgesellschaft /A.E.G. /, Bergmann Elektrizitäts Werke A.G., Chemische Fabrik auf Aktien Deutsche Werke, Friedrich Krupp, Siemens — Schuckertwerke A.G., Otto Wolf), ainsi que des trois banques : Deutsche Bank, Dresdner Bank et la Maison de Banque Mendelssohn et C^o les industriels allemands créèrent, vers le printemps 1925, une Société spéciale « Ausfuhrvereinigung Ost. G. m. b. H. » Cette Société, où prirent part plus de 40 firmes allemandes, fut créée tout spécialement pour le financement du commerce soviétique. Elle avait un caractère strictement financier et ne s'occupait nullement du côté commercial des transactions ; son but exclusif était la conversion des opérations de crédit à court terme en crédit à longue échéances .

1. V. *Revue Econ. et Parlement*, 1933, p. 313.

2. Cf. Schenkman, art. cit. dans l'*Encyclopédie d'export*.

A côté de ce groupement il faut signaler une autre Société analogue, créée sur l'initiative des cercles politiques de l'Etat de Bade. Ce groupement, à la suite de négociations entre des banques de cet Etat et la banque de l'Etat de Wurtemberg et de ceux de Saxe et de Bavière, (Deutsche Industrie Vereinigung für Osten « Divo », Sud Deutsche Disconto Gessellschaft A.G., et Badische Bank) ouvrit un crédit de 16 millions de roubles à la représentation commerciale¹.

Depuis 1926, comme nous l'avons déjà relaté, le Gouvernement Allemand avait entre les mains un moyen de venir en aide aux exportateurs allemands en utilisant les facultés qu'il tenait en vertu d'une loi, promulguée cette année-là, qui avait institué un plan général d'intervention de l'Etat dans le domaine des crédits à l'exportation. Il faut remarquer que, conformément à cette loi, le Gouvernement du Reich n'entendait pas traiter directement avec les exportateurs ; il intervenait surtout comme réassureur des Cies d'assurances qui traitaient directement avec les exportateurs.

Cependant, cette loi qui organisait un régime général d'intervention de l'Etat, n'était pas destinée, à l'origine, à être appliquée aux exportations allemandes vers l'U.R.S.S. Ce ne fut que plus tard, vers 1928-1929, qu'une partie des commandes soviétiques (en 1929 leur montant approximatif s'élevait à 200.000.000 de mark)² bénéficièrent de garanties fournies en vertu du plan général d'assurance des crédits à l'exportation.

Et, en effet, dans la plupart des cas les fonds destinés à garantir les crédits financiers à long terme accordés à l'U.R.S.S., ne faisaient pas partie du schéma général d'assurance de crédits, établi par la loi de 1926.

La première intervention de grande envergure du Gouvernement du Reich dans le financement du commerce soviétique date de 1926, quand le gouvernement octroya son ducroire à concurrence d'un montant total de 300 millions de marks³.

1. Il faut toutefois remarquer, que, comme le signale M. Schenkman, l'activité du « Divo » n'était pas considérable. Il faut attribuer l'insuccès de cette combinaison surtout au fait que le « Divo » entendait non seulement faire le financement des opérations, mais aussi s'immiscer dans la partie purement commerciale des transactions et prendre part aux bénéfices des opérations effectuées. Les firmes voulant obtenir un crédit devaient, avant d'adresser leur proposition à la représentation commerciale la soumettre au « Divo » ce qui compliquait considérablement le financement. D'autre part, la représentation commerciale à Berlin trouvait que les conditions de crédit accordées par le « Divo » étaient trop onéreuses. Pour ces raisons le crédit ne fut utilisé que partiellement (2 millions de roubles seulement). Schenkman, *Encyclopédie de l'exportation*, p. 112).

2. Cf. *La vie économique*, art. cit. n° du 20-11-1931, p. 5.

3. Il faut remarquer, cependant, que cette intervention de l'Etat allemand en 1926 n'était pas, comme on le croit très souvent, sa première tentative de

Le crédit de 300 millions de R.M., voté par le Reichstag en 1926, avait pour but d'encourager les « exportations allemandes vers l'U.R.S.S. ». Ce crédit fut octroyé par suite de la conclusion du traité de commerce du 15 octobre 1925, entre l'U.R.S.S. et l'Allemagne, qui affirma la volonté des parties « de donner au courant des échanges le maximum de stabilité ».

Les négociations ayant trait à l'emploi et aux modalités du crédit de 300 millions de R.M., commencèrent en janvier 1926, immédiatement après la ratification, par l'Allemagne, du traité de commerce. Conformément à la loi du 25 novembre 1926, qui avait organisé cette garantie, elle pouvait atteindre le chiffre global de 300 millions de R.M. Elle est fixée à 60% du crédit fourni, le Gouvernement du Reich supportant 35%. Les 25% de garantie sont assurés par les Etats allemands où les marchandises livrées ont été produites. La limite de la garantie gouvernementale s'élevait ainsi au chiffre global de 180 millions de R.M., dont 105 millions par le Gouvernement du Reich, et 75 millions par divers Etats allemands. La somme totale des crédits auxquels s'appliquait le système de garantie fût divisée en deux tranches à peu près égales répartie entre les commandes d'installation d'usines et de grand outillage, d'une part, et aux commandes d'outillage léger et autres, d'autre part. A l'origine, la garantie ne s'appliquait qu'aux commandes et achats effectués pendant la période comprise entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 1926 (délai qui fut prolongé jusqu'au 31 mars 1927). Le délai de paiement était fixé à 4 ans pour les commandes d'outillage lourd, et à 2 ans pour les autres commandes. Toutes les traites devaient venir à échéance au plus tard le 31 décembre 1930, et le 31 décembre 1928 respectivement pour ces deux catégories de commandes¹.

Telles étaient les modalités d'application de la garantie gouvernementale établie par la loi de 1926. Depuis lors, les bases de l'organisation des crédits ont été modifiées à plusieurs reprises. Signalons d'abord, qu'en 1927 la garantie du Reich fut augmentée de 23.580.000 marks, élevant ainsi le montant des transactions aux-

venir en aide à ses industriels. En effet, déjà en 1923 il avait conclu avec l'U.R.S.S. un « accord de blé » (Getreide Abkommen) d'après lequel le Gouvernement allemand consentait des avances pour l'exportation du blé soviétique contre l'engagement pris par le Gouvernement soviétique d'acheter les produits allemands jusqu'à concurrence du total de l'avance. Cf. Lorenz, *op. cit.*, p. 133; Teitelbaum, p. 132. Un crédit de même caractère avait été accordé en 1925 à la Gosbank (Banque de l'Etat de l'U.R.S.S.) par la Deutsche Bank et Reichskreditgesellschaft A.G. dont le montant était de 75 mill. de R.M. Ce crédit devait être remboursé moitié fin janvier, moitié fin février 1926. (V. Schenkman *op. cit.*, p. 112).

1. Cf. *Revue Econ.* n° 131, pp. 4 et 5.

quelles s'appliquait la garantie à la somme de 360.000.000 R.M. D'autre part et complémentirement au système de garantie institué par la loi sur le crédit de 300 millions R.M., le gouvernement avait étendu en décembre 1928, le bénéfice de la loi organisant le plan général d'assurance-crédit pour l'exportation.

Par l'accord conclu à Berlin (accord Piatakov) en 1931, certaines conditions de crédit furent modifiées en faveur de l'Allemagne. La majorité des transactions devient payable à 21 mois, une partie assez importante, à 14 mois ; pour certaines transactions pourtant, un délai de 29 mois est fixé. En même temps, la délégation soviétique obtient le consentement du Reich pour l'augmentation de la garantie de l'Etat jusqu'à 75% du chiffre des transactions.

Le 15 juin 1932 furent arrêtées les nouvelles conditions générales qui devaient régir les marchés pendant un an. La Convention prévoyait trois groupes d'affaires selon que les délais de livraison sont de 3, 6 ou 9 mois ; les crédits moyens consentis sont respectivement de 14, 19 et 23 mois. Un acompte de 20% doit être versé à la commande sous forme de traite à 15, 19 ou 20 mois¹.

Quel est le mécanisme de la garantie gouvernementale aux exportations soviétiques organisée en 1926 ?

Un organe spécial fut créé par le Gouvernement du Reich pour mettre en application le système de garantie. La garantie est accordée, pour chaque cas, par un service interministériel, composé des représentants des Ministères du Reich : de l'Economie Publique, des Finances, des Affaires Etrangères et du Travail, et des représentants des Etats : Prusse, Bavière et Saxe. La maison allemande qui veut obtenir la garantie gouvernementale est tenue de présenter au service l'original du contrat ayant pour objet l'exportation vers l'U.R.S.S.

La section des garanties de la Deutsche Revision und Treuhand A.G., organisme contrôlé par la Vereinigte Industrieunternehmen A.G., laquelle se trouve elle-même sous le contrôle de l'Etat, est chargée de toutes les opérations techniques afférentes à la mise en œuvre de la garantie gouvernementale.

Le Comité spécial effectue le financement et l'octroi de sa garantie par l'intermédiaire de deux groupes bancaires, créés sur l'initiative du Reichswirtschafts ministerium.

1. Cf. art. de M. Rouffiac, *Revue Politique et parlementaire* n° du 10-11-33, pp. 310-311 ; v. aussi : la convention signée entre le Conseil économique de l'U.R.S.S avec les industries allemandes, en date du 15-11-31. Texte : *Europe Nouvelle*, n° du 9 mai 1931, p. 653.

Deux consortiums furent d'abord créés, le premier dirigé par la Deutsche Bank, où participaient 27 diverses institutions de crédit, qui ouvrit un crédit de 180 millions R.M., et un autre, des banques hollandaises sous la direction de la Deutsche Bank et de Darmstadter National Bank, qui ouvrit un crédit de 30 millions de gould. hol.

Ensuite, pour la mise en œuvre de la garantie du Reich, dont l'objectif principal était de convertir des traites à 2 et 4 ans émises par des organes soviétiques en effets commerciaux susceptibles d'être escomptées dans les conditions normales, à court terme, il fut créé, en août 1926, une Société spéciale : « Industriefinanzierungs A.G., Ost », dénommée par abréviation I.F.A.G.O. Le mécanisme de l'opération se présente dans la pratique de la façon suivante : un industriel qui a accepté une commande à destination de l'U.R.S.S., désirant recourir au concours de l'I.F.A.G.O., commence par tirer sur la représentation commerciale une traite établie en dollars pour le montant de sa vente et à l'échéance fixée avec le terme du crédit qu'il a consenti. Le crédit consenti a, bien entendu, le caractère de crédit à long terme. Pour mobiliser ce crédit, le tireur, après son acceptation par le tiré, s'adresse à l'I.F.A.G.O., en endossant sa traite au nom de ce dernier. La traite soviétique est ensuite déposée par l'I.F.A.G.O., au consortium de banques auquel elle est associée et qui la conserve dans son portefeuille. Par suite de cette opération, l'exportateur est autorisé par l'I.F.A.G.O., à tirer sur elle et à renouveler de 3 en 3 mois et pour le même montant converti des dollars en marks, que l'I.F.A.G.O., accepte. Une pareille traite est facilement escomptable, généralement par une banque affiliée à l'I.F.A.G.O.¹.

D'autre part, aussitôt que la traite soviétique venait à échéance, elle était présentée à l'encaissement par le consortium bancaire, et la somme touchée était portée au crédit du compte de la banque qui avait eu en portefeuille la dernière traite de 3 mois tirée par l'exportateur.

Ayant décrit la mise en œuvre de la garantie du Gouvernement Allemand, nous n'avons vu qu'une partie du mécanisme du financement du commerce soviétique. En effet, la garantie gouvernementale du Reich et des Etats particuliers ne pouvait jamais dépasser en principe, 60% (ou, pendant une période, 70%) de la somme totale de la commande soviétique. Pour le solde, soit 40%, la moitié, donc 20% devait, généralement, rester à la charge de l'exportateur. Celui-ci

1. V. *Mutuelle Solvay*, art. précit.

pouvait assurer le reste, soit 20%, à une Société d'assurances privée¹. Il fallait, pour le placement de cette tranche, recourir aussi à l'aide des banques, ce qui n'était pas toujours facile à obtenir. Il suffit de signaler, qu'au moment des négociations sur le crédit de 300 millions une grave difficulté consistait précisément dans le placement de cette tranche de 40% non garantie par le gouvernement. Pour régler cette question le représentant du Gouvernement des Soviets avait négocié avec les banques allemandes ayant formé un front unique, avec la Deutsche Bank en tête. Les négociations, qui furent longues et laborieuses, n'aboutirent à un résultat que vers le mois d'avril 1927, soit au bout d'un an.

Telles sont les grandes lignes de l'organisation du financement des exportations allemandes vers l'U.R.S.S., pendant la période de 1926 à 1933. Les deux dernières années, avec le changement profond de la politique générale du Reich à l'égard de l'U.R.S.S., d'une part, avec l'aggravation de la crise économique en Allemagne, d'autre part, et, enfin, avec le changement de la politique commerciale soviétique, la physionomie des relations commerciales germano-soviétiques s'était complètement modifiée. Il ne s'agissait plus maintenant de nouvelles commandes soviétiques de grande envergure passées aux maisons allemandes. Les difficultés financières du Reich ne lui permettaient plus d'accorder, sur une vaste échelle, de nouveaux crédits destinés à garantir les exportations. Le rôle des banques allemandes en tant qu'intermédiaires entre l'U.R.S.S. et les places de New-York et de Londres, a sensiblement perdu de son importance.

Par suite de la crise, l'Allemagne était obligée de pratiquer une politique très sévère de restrictions de ses importations, fait qui n'était pas de nature à développer ses importations vers l'U.R.S.S.

En effet, la tendance générale de l'U.R.S.S., dans le domaine des échanges, durant la même période, était aussi de restreindre ses importations. Dans ces conditions. Sa politique des derniers temps loin d'augmenter le nombre de ses commandes en Allemagne, tendait surtout à liquider les crédits qui lui avaient été accordés antérieurement.

1. En pratique, c'est surtout la C^{ie} d'Assurance *Hermès Kreditversicherung* contrôlée très étroitement par le Reich, qui s'est spécialisée dans cette opération en acceptant de couvrir les risques des traites dont le délai de paiement n'excédait pas 12 mois. Les traites assurées par Hermès pouvaient être facilement acceptées par les groupements financiers spéciaux. (Cf. Rouffiac, art. cit. R.P.P. 1931, p. 312).

Cependant, même actuellement, même au moment où les rapports réciproques des deux pays s'aggravent sur le terrain diplomatique, les tendances traditionnelles de collaboration des deux pays sur le terrain économique se font sentir.

Le 9 avril 1935, un accord a été signé à Berlin par le Docteur Schacht, ministre de l'Economie du Reich, et par le représentant commercial de l'U.R.S.S.¹. Cet accord prévoit, pour le Gouvernement des Soviets, la possibilité de placer en Allemagne, outre ses importations régulières, de nouvelles commandes, pour le montant global de 200 millions de marks. A cet effet, un crédit sera ouvert à la représentation commerciale de l'U.R.S.S. en Allemagne pour une durée moyenne de 5 ans, par le consortium bancaire, dirigé par la *Deutsche Bank und Disconto-Gesellschaft* et la *Dresdner Bank*. Ce crédit portera intérêt au taux d'escompte de la Reichsbank augmenté de 2%.

Cette ouverture de crédits donnera à la représentation commerciale de l'U.R.S.S. la possibilité de régler ses commandes au comptant, ce qui n'existait pas autrefois. En ce qui concerne les échanges commerciaux courants, l'accord venant d'être conclu contient les modalités d'amortissement des crédits en cours et établit la nomenclature et les quantités de marchandises qui devront être fournies par les deux parties. En vertu de cet accord, les exportations de l'U.R.S.S. en Allemagne dépasseront dans le courant de l'année 1935 la somme de 150 millions de marks. Il est expressément stipulé dans l'accord que les prix des marchandises fournies ne doivent en aucun cas dépasser ceux du marché mondial.

On ne peut pas mésestimer l'importance de cet accord non seulement au point de vue du développement des relations commerciales entre les deux pays, mais aussi comme constituant une étape dans l'évolution du problème du financement même : le crédit accordé par l'accord du 9 avril est, cette fois-ci, un véritable crédit à long terme.

Angleterre

L'étude du mécanisme du financement du commerce soviétique nous montre d'une façon très nette le lien existant entre l'évolution du financement et les rapports politiques de l'U.R.S.S., avec l'Etat dont il s'agit. Rien d'étonnant, dans ces conditions, que le régime de financement en Angleterre ait subi l'influence de l'instabilité et des oscillations constantes qu'on peut observer dans l'évolution de la politique du Gouvernement Britannique à l'égard de l'U.R.S.S.

1. V. *Journal de Moscou*, n° du 13 avril 1935 ; *Pravda*, n° du 10 avril ; *Za Indoustrialisatziou*, n° du 10 avril 1935.

Le rôle de la Grande-Bretagne dans le financement du commerce soviétique était tout autre que celui de l'Allemagne. Tandis que ce dernier pays avait joué jusqu'à ces dernières années un rôle surtout dans le domaine des *exportations vers* l'U.R.S.S., les banques anglaises — nous l'avons déjà signalé — ont joué dès le début du rétablissement des relations commerciales un rôle très marquant dans le financement des exportations *de* l'U.R.S.S., notamment dans l'organisation des crédits d'acceptation. Cependant, la participation des banques anglaises n'a pris, à aucun moment, de proportions aussi étendues qu'en Allemagne. Une seule fois, l'opération bancaire aurait dû avoir des proportions considérables, c'était au cours de l'année 1927, lorsque des négociations avaient eu lieu entre les représentants de l'U.R.S.S. et la Midland Bank pour un très important crédit destiné à faciliter les achats soviétiques de textiles et de machines britanniques. Ces négociations commerciales, menées, sur l'initiative anglaise, par Reginald Mc Kenna, auraient dû aboutir, en mai 1927, à un arrangement prévoyant l'octroi d'un crédit de 10 millions de livres sterling, au gouvernement soviétique pour un an. La perquisition de l'Arcos, le 13 mai, et la rupture des relations commerciales qui s'ensuivit, n'ont pas permis de réaliser l'opération projetée¹.

Il serait toutefois exagéré de penser que les variations de la politique britannique dans le domaine des rapports avec l'U.R.S.S., avait joué un rôle *décisif* dans l'évolution du financement du commerce soviétique. Il suffit de constater que même après la rupture de 1927, à un des moments les plus critiques de l'histoire des relations de l'U.R.S.S. avec la Grande-Bretagne, les firmes anglaises n'ont pas cessé de financer le commerce soviétique, surtout dans le domaine des importations vers la Grande-Bretagne. On peut mentionner dans ce sens une opération qui eut lieu entre 1927 et 1929, c'est-à-dire justement pendant la période de rupture des rapports officiels, quand une Société coopérative anglaise avança des millions de livres aux beurreries et laiteries de Sibérie².

Quant au concours du Gouvernement Britannique dans le domaine du financement des exportations anglaises vers l'U.R.S.S., il avait aussi un tout autre caractère que l'intervention du Gouvernement du Reich allemand. En examinant le mécanisme de cette in-

1. V. Louis Fisher, *op. cit.*, p. 631 et suiv.

2. V. Louis Fisher, *op. cit.*, p. 632. Il faut signaler que les transactions avec les firmes anglaises ont été menées à Londres surtout par l'intermédiaire de l'Arcos (et non pas de la représentation commerciale), auquel ont été quelquefois opposées les associations des industriels anglais.

tervention nous avons pu constater que le Gouvernement Allemand évitait autant que possible d'appliquer au financement du commerce soviétique le schéma général de financement des exportations allemandes. Le crédit de 300 millions de R.M., opération la plus importante ne faisait pas partie du système général de financement, tel qu'il a été organisé en Allemagne, en 1926.

Le Gouvernement Britannique, au contraire, quand il décida de prêter son concours aux exportations anglaises vers l'U.R.S.S., se servit d'un schéma de Overseas Trade (Credits and Insurances) Act of 1920, modifié par les règlements du 12 juillet 1926.

Nous avons déjà signalé que cette loi qui avait organisé la garantie des crédits pour l'exportation, n'était pas applicable aux transactions des exportations anglaises en U.R.S.S.

Les règlements du 12 juillet 1926, qui déterminent les formes de l'intervention de l'Etat anglais dans les opérations du commerce extérieur, ont posé, à côté des conditions habituelles prévues ordinairement par les lois analogues des autres pays (l'exportateur doit être de nationalité anglaise, les marchandises doivent être totalement ou partiellement produites ou manufacturées dans le Royaume-Uni, etc.), une *condition spéciale*, à savoir que « l'importateur doit être domicilié dans une région autre que la Russie ou l'Extrême-Orient »¹.

Ce n'est que plus tard, en 1929 seulement, que le Gouvernement Britannique décida d'étendre le bénéfice de cette loi aux opérations avec l'U.R.S.S. Les intentions du Gouvernement furent précisées à la séance de la Chambre des Communes le 25 juillet 1929, par le président de *Board of Trade* qui déclara qu'en vue de la lutte contre le chômage, le gouvernement avait décidé de proposer au Comité consultatif (lequel, conformément à la loi sur les crédits d'exportations, examine les demandes de crédits) « agissant sur la base des lois qui régissent les schémas des crédits garantissant l'exportation » de commencer l'examen des demandes des exportateurs anglais procédant aux opérations avec l'U.R.S.S.

Par suite de la levée de l'interdiction, la garantie gouvernementale avait été accordée aux crédits pour l'exportation vers l'U.R.S.S. dont le délai n'excédait pas 12 mois, et en l'appliquant généralement aux 60% de la somme globale de la transaction. Plus tard, après la conclusion de l'accord de 1930, le délai de garantie fut encore prolongé jusqu'à 15, 16 et 18 mois, de telle façon qu'au printemps de l'année 1931, la garantie des crédits de 19 mois devenait la règle, et

1. Cf., R. Michel, *op. cit.*, p. 99.

même vers l'automne de 1931, par suite de la prolongation de crédits, le délai de garantie était en fait de 22 1/2, à 23 mois¹. Par suite de la crise monétaire de août-octobre 1931, ces délais furent abrégés jusqu'à 12 mois ; mais déjà en avril 1932 la garantie de 18 mois est de nouveau devenue d'usage².

Du 1^{er} août 1929 jusqu'à la moitié de l'année 1932, les transactions passées avec garantie de l'Etat s'élevaient au total approximatif de 15.400.000 livres sterling³.

Il faut, toutefois, remarquer que le système de garantie gouvernementale, tel qu'il fut institué en 1926, s'est prêté difficilement au financement des transactions soviétiques. Cette garantie ne revêt pas le caractère d'assurance-crédit ; elle a plutôt un caractère de contrat de ducroire dont la procédure est assez compliquée. Les demandes de garantie présentées par les exportateurs sont soumises à l'examen du Comité consultatif du département des crédits à l'exportation (Export Credits Guarantee Department) qui se compose de représentants des banques, des Compagnies d'assurances de l'industrie du *Board of Trade*, d'un représentant de la Coopérative Wholesale Society, etc. Ce Comité fixe une commission de garantie dont le taux dépend de l'appréciation du Comité. Il varie suivant le montant des crédits demandés, selon l'appréciation par le Comité de la situation financière de l'acheteur étranger et même de la situation générale du pays auquel l'exportation est destinée.

En cas de financement des commandes soviétiques, la prime, payée par les exportateurs était très élevée, de 9 à 11% ; elle servait à alimenter un fonds de réserve spécial par les affaires soviétiques. Si l'on ajoute à ce taux celui de l'escompte et de la provision bancaire, le crédit devient très cher, pouvant atteindre quelquefois 20%⁴.

Le pourcentage garanti est aussi variable. Il varie entre 50 et 75% de la transaction, la moyenne étant, nous l'avons déjà dit, de 60%.

1. En juillet 1931, la garantie fut même étendue, pour des cas spéciaux (fournitures de grosses industries) à un maximum de 30 mois de la date de la commande. (Cf. Rouffiac, art. cit., R.P.P., p. 315).

2. Cf., B. Greig., Article dans le journal « *Mirovoë khozjaistvo i mirovaja politika* », (*L'Economie mondiale et la politique mondiale*), n° de nov.-déc., 1932.

3. Cf. Rouffiac, art. cit. p. 315. Le 21 juill. 1930, il fut annoncé aux Communes que sur 3.698.000 livres d'exportations, 2.219.000 ont été garanties par les crédits gouvernementaux. — Cf. Bardoux, *Les relations anglo-russes*, « *Le Temps* » du 18 oct. 1932. — V. aussi, *Les crédits pour l'exportation vers l'U.R.S.S. garantis par les gouvernements*, article dans « *La Vie Economique des Soviets* », n° 131.

4. Teitelbaum, *La politique commerciale de l'U.R.S.S.*, p. 138.

Les opérations de financement avec garantie gouvernementale n'ont pas pris, jusqu'au moment actuel, de proportions considérables analogues à celles que nous avons pu constater en Allemagne. La cherté de la garantie, sa courte durée, la procédure compliquée de l'obtention de cette garantie, l'attitude quelquefois hostile du Comité consultatif à l'égard de l'octroi des crédits à l'U.R.S.S., tels sont quelques uns des facteurs qui ont empêché le développement de l'intervention du Gouvernement Britannique sur une grande échelle dans le financement des exportations vers l'U.R.S.S.¹.

France

Envisageant, en 1921, la possibilité pour l'Union soviétique de faire des emprunts sur les places étrangères, Krassine a émis l'opinion que c'est la France qui sera probablement le premier pays consentant à accorder un emprunt ou des crédits à long terme.

Les prophéties de Krassine ne se sont pas réalisées. Même après la reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets par la France, l'U.R.S.S., non seulement n'obtint pas de crédits sur la place de Paris, mais se vit refuser une garantie gouvernementale, analogue à celle pratiquée par les autres Etats et destinée à prémunir les exportateurs nationaux contre les risques de crédits à long terme. Les raisons pouvant expliquer une pareille attitude de la France sont très simples : depuis le début de l'arrivée au pouvoir du Gouvernement des Soviets, la politique de la France à l'égard des Soviets a été dominée par le problème du remboursement des dettes d'avant-guerre. Dès 1924 et jusqu'en 1934, aucun accord commercial n'avait

1. Le Gouvernement des Soviets déclarait souvent qu'il n'était pas satisfait du fonctionnement du mécanisme de garantie du Gouvernement Britannique. Il suffit de relever les déclarations du Président de l'Arcos, faites en automne 1929, sur cette question : « L'application, aux exportations vers l'U.R.S.S., des garanties gouvernementales n'a produit aucune amélioration dans ce domaine. La grande majorité des membres du Comité qui répartit les crédits est hostile aux relations commerciales entre la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S. Cette mesure est considérée dans les milieux industriels anglais comme un simple bluff ; non seulement elle n'a pas amélioré les relations commerciales anglo-soviétiques, mais elle a constitué pour celles-ci un obstacle ». (V. *Agence Economique et Financière*, Supplément russe du 5 oct. 1929).

Il est vrai que l'octroi de garanties aux exportations anglaises vers l'U.R.S.S. a suscité les critiques des milieux de gens d'affaires de la Grande-Bretagne. Indiquons en ce sens le discours prononcé par Sir G. Sandemann au Congrès des Chambres de Commerce britanniques qui constata que les facilités accordées au Gouvernement des Soviets, permettent à ce dernier de vendre les marchandises soviétiques, à des prix de 25 à 60 % plus bas que leur prix de revient en Angleterre. (Cit. cf. B. Gourévitch, articles dans les « *Dernières Nouvelles russes* », du 29 sept. 1932.

lié les deux gouvernements. Dès 1925, les négociations avaient échoué précisément à cause de cette question du remboursement des dettes. Le paiement des dettes d'avant-guerre était, pour le Gouvernement Français, la question préalable de la conclusion d'un accord. Le Gouvernement des Soviets, au contraire, refusa de prendre un engagement quelconque à ce sujet, tant qu'il n'aurait pas obtenu d'avances ou de crédits en France.

Les difficultés étaient d'autant plus grandes que les banques françaises avaient pris une attitude défavorable à l'octroi des crédits destinés à favoriser les exportations de la France vers l'U.R.S.S.

Le rôle des banques était, jusqu'en 1934, très peu important. Ont pris part au financement : la Société financière du Nord, la maison de banque « Benard frères », « La banque pour le commerce extérieur » dont la mission est justement de financer le commerce extérieur, évitait de financer les opérations de l'U.R.S.S.¹

Cependant, le développement des rapports commerciaux entre les industriels français et le Gouvernement des Soviets se heurtait de plus en plus à cette question des crédits à long terme, et il est certain que l'absence d'organisation du financement des achats soviétiques en France, sur le modèle de celle existant dans d'autres pays, fut la cause directe de la diminution du nombre des affaires conclues en France avec l'U.R.S.S., en comparaison avec les autres Etats européens. On peut même affirmer qu'au fur et à mesure que les relations commerciales se développaient, il devenait évident que le problème de l'organisation des crédits à long terme par la France, apparaissait comme la condition préalable du développement de ses relations avec l'U.R.S.S.

Ce problème du financement fut partiellement résolu par la conclusion de l'accord commercial du 11 janvier 1934, dans le texte même de cet accord. D'après cet accord (II^e partie), « le Gouvernement de l'U.R.S.S., s'engage à passer en France, par l'intermédiaire de la représentation commerciale à Paris, dans un délai de 12 mois, à dater de la signature du présent accord, 250 millions de francs de commandes de marchandises françaises ». L'accord précise, d'autre part, que les prix des marchandises qui seront offerts au Gouvernement

1. Ostwirtschaft, n^o de sept. 1931, p. 148.

On peut noter aussi qu'au courant de l'année 1928, les organisations soviétiques ont reçu à Paris un crédit de quelques millions accordés à des conditions onéreuses. Accordés pour la forme à 9-10 %, au plus, les traités ont été réescomptés à la bourse noire jusqu'à 20 %.

des Soviets devront être voisins de ceux qui pourraient lui être proposés sur le marché international pour la même qualité de marchandises¹.

L'accord précise, d'autre part, que le règlement des commandes doit être effectué dans un délai de 20 mois. En réalité, les achats auxquels a procédé le Gouvernement des Soviets ont donné lieu à des demandes de crédits moins longs ; la moyenne est d'environ 12 mois, les uns étant de 9 mois, les autres de 12, les autres de 15 mois.

Le problème des crédits à long terme, posé par cette clause de traité, est résolu dans le traité par un système compliqué d'escompte et de crédit. D'après le mécanisme imaginé par l'accord du 11 janvier, « lorsque le Gouvernement Russe fait un achat, il signe une traite au bénéfice de son vendeur. Cette traite est revêtue de la signature de la représentation commerciale de l'U.R.S.S. à Paris. Elle est ensuite revêtue de l'aval de la Société du Naphte russe et, en plus, elle est déposée dans une Société qui a la spécialité d'importer du pétrole russe en France et qui s'appelle la « Pétrofina »².

Il faut cependant observer que le système prévu par l'accord est incapable de résoudre le problème du crédit à long terme d'une façon définitive. En effet, pour arriver à le faire fonctionner, le concours actif des banques est nécessaire. Ce sont elles qui doivent mettre en œuvre le mécanisme prévu par l'accord, en consentant à escompter les traites émises par la représentation commerciale, directement ou plutôt par un organisme spécial, analogue à l'Ifago. Cet organisme devrait servir d'intermédiaire entre les banques et la représentation commerciale et concentrer entre ses mains les renseignements concernant l'ensemble des opérations effectuées, prévues par la représentation commerciale, et plus particulièrement les opérations de l'importation du pétrole soviétique en France, et aussi régler les paiements de ces importations.

1. D'après la déclaration du Ministre du Commerce faite à la Chambre (Séance du 29 juin 1934, *Journal Officiel* n° du 30 juin p. 1886), les achats effectués par le Gouvernement des Soviets vers la fin du mois de juin de 1934 s'élevaient déjà à 145 millions de francs.

2. L'Accord stipule : « Pour faciliter la circulation sur le marché français, à des conditions normales d'escompte, des traites tirées à l'occasion de ces commandes par les fournisseurs français, la représentation commerciale s'engage à les accepter et à les faire avaliser par la « Société des produits du naphte russe » qui vend en France les pétroles soviétiques, avec toutes les conséquences de droit que cet aval comporte. Elle les transmettra ensuite au siège, à Paris, de la Société « Petrofina française », qui les visera pour domiciliation.

La représentation commerciale prendra, dans la mesure compatible avec l'ensemble de son programme d'achats, toutes dispositions utiles pour que les chances des traites précédemment mentionnées soient réparties, à peu près également, par trimestre, pendant la période de règlement ».

Or, aucun organisme n'est prévu par l'accord de 1934. D'autre part, les banques françaises sont restées toujours défavorables à l'extension des opérations d'escompte des traites soviétiques en France¹. Malgré les démarches du gouvernement faites auprès des banques pour les déterminer à participer, sur une base suffisamment large, à l'organisation du financement des commandes soviétiques, il semble peu probable que le concours des banques soit assez important pour surmonter les difficultés inhérentes à la mobilisation des traités soviétiques. Il est fort possible que le Gouvernement Français dans le cas du développement ultérieur des rapports avec l'U.R.S.S., sera obligé de recourir à l'application, pour les exportations soviétiques vers l'U.R.S.S., de la loi du 10 juillet 1928 établissant un système de garantie gouvernementale aux crédits pour les exportations, ou même, à l'exemple du Gouvernement Allemand, de créer un mécanisme et un fonds spécial affecté à garantir les risques particuliers que comporte le commerce avec l'U.R.S.S.²

L'éventualité de l'intervention gouvernementale est d'ailleurs prévue dans le protocole signé à Moscou le 9 décembre 1934, par le Ministre du Commerce et de l'Industrie, M. Marchandeau, et le Commissaire du Peuple pour le Commerce extérieur, M. Rozengolz.

Ce protocole prévoit l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'un traité de commerce, d'établissement et de naviga-

1. Comme il résulte de la déclaration du Ministre du Commerce à la séance du 29 juin 1934 (*Journal Officiel, ibid.*) « pour arriver à faire escompter les traites, assorties d'un système de garanties, le Gouvernement Français s'est heurté, au début, à la résistance des banques françaises.

« Ces dernières avaient des préjugés et des craintes que je ne crois pas fondées, mais dont nous avons été obligés de tenir compte. J'ai pris l'initiative de provoquer, chez M. le Ministre des Finances, la réunion des principales banques intéressées... Nous sommes arrivés, finalement, à établir un *modus vivendi*. Il est appliqué. Nous verrons à l'usage ce qu'il peut donner. Ce *modus* est résumé dans la lettre suivante qui m'a été adressée par le Ministre des Finances : « Comme suite à la réunion qui s'est tenue dans mon cabinet au sujet des facilités d'escompte dont pourraient disposer nos exportateurs pour les ventes en U.R.S.S., à la suite de la conclusion de l'accord commercial de janvier 1934, j'ai l'honneur de vous faire connaître que mes services n'ont pas manqué d'examiner avec les principaux établissements de crédit de la place, les conditions dans lesquelles pourront être financées les exportations faites en Russie. Ils ont reçu l'assurance que ces derniers étaient disposés à accorder, pour ces financements, toutes les facilités de crédit compatibles avec leurs statuts et leurs usages, notamment en ce qui concerne le nombre et la valeur des signatures apposées sur les effets présentés »... »

2. L'application de l'assurance-crédit aux exportations soviétiques fut soulevée il y a déjà longtemps. La système du financement imaginé par l'Accord du 11 janvier fut mis en application précisément en conséquence des résistances, pour la mise en vigueur de l'assurance-crédit, auxquelles le Ministre du Commerce s'est heurté jusqu'ici de la part du Ministère des Affaires Etrangères et du Ministère des Finances. (Cf. la Déclaration du Ministre du Commerce, *ibid.*)

tion devant être substitué à l'accord provisoire du 11 janvier 1934.

« En vue de la conclusion de cet accord, lisons-nous dans l'art. 2 dudit protocole, les suggestions suivantes ont été, notamment, considérées comme pouvant lui servir de base :

« a. *ouverture à l'U.R.S.S., sur le marché français, d'un crédit dont le montant, la durée et le taux restent à déterminer et qui serait consenti pour un nombre d'années suffisant et à un taux normal. Ce crédit serait affecté au règlement de commandes à passer à l'industrie française dans le cours d'une année* ».

« b. *octroi de l'assurance-crédit aux exportateurs français* ».

Italie

Le Gouvernement Italien attacha, dès le début, une grande importance au développement des rapports commerciaux du Royaume avec l'U.R.S.S. Alors que le système de financement du commerce soviétique par l'Allemagne présente une combinaison très curieuse de collaboration de l'Etat, des banques et des exportateurs ; alors que le système anglais reflète, au contraire, le manque d'empressement du Gouvernement Britannique à appliquer, sur une base trop étendue, le schéma général de garantie pour les exportations vers l'U.R.S.S., l'application du système de garantie gouvernementale aux exportations vers l'U.R.S.S., constitue le trait dominant de l'organisation du financement du commerce soviétique en Italie. Au lieu de pratiquer dans ce domaine une politique de restriction, le Gouvernement Italien tendait, au contraire, à le développer en lui accordant même un régime de préférence comparativement à celui qui s'appliquait aux exportations dirigées vers des pays autres que l'U.R.S.S.

Une série d'accords, dont l'objet concerne la garantie gouvernementale, fut conclue entre l'U.R.S.S. et le Gouvernement Italien.

Le problème de garantie gouvernementale fut régi par trois accords consécutifs : du 2 août 1930, du 23 avril 1931 et du 6 mai 1933.

Le premier accord contient un engagement de la part du Gouvernement Italien de garantir les crédits accordés aux commandes soviétiques d'outillage de toutes sortes, placées entre le 1^{er} juillet 1930 et le 30 juin 1931, jusqu'à concurrence de 200.000.000 de livres¹.

Par le deuxième accord, celui du 2 avril 1931, le Gouvernement Italien prenait l'engagement d'accorder aux fournisseurs de l'U.R.S.S. la garantie de l'Etat pour les commandes industrielles qui seraient placées en Italie par le Commissariat pour le commerce exté-

1. Cf., *Vie Economique des Soviets*, n° 131, p. 5.

rieur, par l'entremise de la représentation commerciale soviétique en Italie au cours de l'année 1931 et dans la limite de la somme de 350.000.000 de liras¹.

Par l'accord du 6 mai 1933, cette garantie de l'Etat fut diminuée jusqu'à la somme de 200.000.000 de liras. Elle fut organisée sur la base des dispositions du décret-loi du 27 juin 1927, n° 1046, complétée par un décret du 24 octobre 1929, n° 2010, comportant « l'autorisation à l'Institut National des assurances de garantir certains produits à l'exportation, sujets à des risques spéciaux »².

La garantie est accordée, d'après ces textes, par un Comité spécial qui a son siège près l'Institut National de l'Exportation³. La part garantie par l'Etat est comprise d'après la loi dans les échéances les plus rapprochées du crédit accordé, et le risque non assuré qui reste à la charge de l'exportateur correspond aux échéances les plus éloignées.

Le Gouvernement Italien prouva son désir de favoriser les commandes soviétiques en élargissant les facilités accordées par la loi de 1927. La garantie dont le maximum était fixé par la loi à 65 %, fut élevée à 75 %.

D'autre part, le gouvernement demandait aux exportateurs vers l'U.R.S.S., une prime minime, inférieure à celle prévue par la loi sur les assurances⁴.

L'accord de 1931 fixe avec beaucoup de détails les délais de paiement qui peuvent être consentis au Gouvernement des Soviets. Ils varient de 12 à 54 mois⁵.

L'année 1933 a marqué un ralentissement considérable dans les échanges commerciaux entre l'U.R.S.S. et l'Italie. La diminution

1. V. texte, « *Europe Nouvelle* », n° 698, du 27 juin 1931, pp. 899 et suiv.

2. V. texte, R. Michel, *op. cit.*, p. 216 et suiv.

3. Ce Comité comprend les représentants du Ministère des Finances, des Affaires Etrangères, de l'Economie Nationale, le Président de l'Institut National pour l'Exportation, un représentant de l'Institut National des Assurances, un représentant de la Confédération Générale Fasciste de l'industrie italienne, un représentant de la Confédération Nationale Bancaire Fasciste, etc.

4. V. Rouffiac, art. cit., *R.P.P.*, p. 317.

5. Ces délais sont fixés dans une annexe de l'Accord.

« *Annexe I.* — Délais de paiements en ... mois à partir du jour de la livraison. Le numérateur indique le délai maximum, et le dénominateur le délai moyen :

1° Navires : 54/42 ; 1° Coussinets à bille, 36/24 ; 3° Machines et outillage, 36/29 ; 4° Machines électriques, 36/29 ; 5° Machines pour l'industrie chimique, 36/24 ; 6° Machines pour d'autres branches industrielles, 30/21 ; 7° Transports automobiles, 36/24 ; 8° Avions, moteurs d'aviation, 36/28 ; 9° Instruments d'optique et de précision, 28/20 ; 10° Produits chimiques et couleurs, 12/12 ; 11° Engrais, 12/12 ; 12° Métaux divers, 12/12 ; 13° Acier spécial, 24/24 ; 14° Fils d'acier, 15/15 ; 15° Soufre brut et raffiné, 9/9 ; (*Europe Nouvelle*, loc. cit., p. 900).

de la garantie de 350 à 200 millions de liras, prévus par le dernier accord, est un symptôme de ce ralentissement. La balance de commerce est déficitaire en Italie, ce qui préoccupe beaucoup le Gouvernement Italien. D'autre part, il existe en Italie des appréhensions à l'égard de l'extension ultérieure du crédit au Gouvernement de l'U.R.S.S. La presse italienne s'est faite l'écho de ces préoccupations en déclarant que l'extension de l'escompte des traites soviétiques présente un danger et peut entraîner l'Italie vers l'inflation. Enfin, il y a encore un facteur qui a exercé son influence sur la politique de restriction des crédits à l'U.R.S.S., c'est l'intention du Gouvernement Italien de favoriser l'exportation des pays danubiens vers l'Italie au préjudice des importations soviétiques. Cette politique qui est en rapport avec la politique générale de l'Italie à l'égard des pays du bassin du Danube, est l'objet des préoccupations du Gouvernement des Soviets¹.

Autriche

Depuis le rétablissement des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S., les industriels autrichiens ont fait plusieurs tentatives pour obtenir, au moyen de l'organisation du financement des commandes soviétiques, l'extension de leurs exportations vers l'U.R.S.S. Cependant, la situation économique précaire de cet Etat, les faibles moyens financiers dont disposait son gouvernement, n'ont pas permis d'organiser le financement des exportations sur une vaste échelle.

On peut toutefois noter la Convention conclue en 1927 entre la représentation commerciale soviétique à Vienne et la Municipalité de cette ville. Les négociations concernant les crédits commencèrent en été 1927. Les conditions furent à peu près les mêmes qu'en Allemagne (« crédit de 300 millions de marks », en 1926). Les délais de paiement furent fixés à 4 ans ; la somme totale, à 15 millions de dollars. Ce crédit ne fut cependant utilisé que partiellement à cause de ses conditions que les organismes soviétiques considéraient comme onéreuses.

Le Gouvernement Autrichien prêta aussi son concours en appliquant aux exportations autrichiennes vers l'U.R.S.S. le bénéfice de la loi du 16 mars 1927 qui lui permettait d'accorder des prêts d'un montant de 60% des commandes remboursables en 10 ans.

1. V. article B.R., « *Les rapports économiques italo-soviétiques* », *Revue Economique de l'U.R.S.S.*, n° 7, juin 1934, pp. 101 et suiv.

Un nouvel accord entre l'Italie et l'U.R.S.S. sur les crédits fut signé le 15 juin 1935 à Rome. V. le Temps n° du 17 juin 1935,

En effet, l'intervention de l'Etat autrichien consistait seulement dans cette promesse de prêter à long terme aux exportateurs en cas de non paiement des commandes. Cette intervention n'a jamais pris un grand développement.

Autres Pays

Nous n'entendons pas donner dans le cadre de cet ouvrage un tableau complet des formes et des conditions du financement pour tous les pays avec lesquels l'U.R.S.S. entretient des rapports commerciaux.

Mentionnons brièvement qu'on rencontre le même régime de garantie gouvernementale en *Tchécoslovaquie*¹ où le gouvernement accorde sa garantie dans la proportion de 65 % du montant des fournitures.

En *Pologne* l'intervention de l'Etat dans le financement n'a pas pris une très grande extension. Pendant une très longue période, le commerce avec l'U.R.S.S. s'est effectué en grande partie par l'intermédiaire de deux sociétés, la Société polonaise Polros, chargée d'opérations financières, et la Société Soviëto-polonaise Sovpoltorg. Le Gouvernement Polonais avait constitué, en 1925, un fonds spécial de 60 millions de zlotys, destinés à garantir, jusqu'à concurrence de 40 %, les exportations vers l'U.R.S.S. Ce fonds ayant été épuisé vers 1931, depuis lors le système de garantie gouvernementale ne paraît pas avoir pris une très grande extension.

On peut signaler, parmi les autres pays où le système de garantie a fonctionné, le *Danemark*, où la garantie était généralement de 50 à 70 % de la somme totale des commandes, la *Finlande* qui accorda vers l'année 1925, une garantie gouvernementale de 60 à 75 % du montant des commandes soviétiques ; la *Norvège* où une loi adoptée par le Storting en février 1929 prévoyait une garantie gouvernementale des crédits accordés aux commandes soviétiques placées en Norvège ; cette garantie était limitée à 75 % du montant total des commandes s'élevant à 20 millions de couronnes norvégiennes.

1. Le 3 juin 1935, a été signé à Prague par le représentant commercial de l'U.R.S.S., et un consortium de banques tchèques ayant à leur tête la Zivnostenska Banka, un accord en vertu duquel un emprunt soviétique réparti en obligations pour la somme de 25 millions de couronnes tchécoslovaques sera placé en Tchécoslovaquie ; cet emprunt est destiné à couvrir les paiements au comptant des commandes soviétiques qui seront placées dans ce pays dans les douze mois qui suivront la signature de l'accord. Cf., art. Rosenholtz, *Journal de Moscou*, n° du 8 juin 1935.

2. V. les détails, Rouffiac, *ari. précit.*, dans la *Revue Economique et Parlementaire*,

Les délais de paiements étaient de 6, 9 et 12 mois, selon la nature des commandes¹.

Il est intéressant, enfin, de mentionner une convention concernant l'emprunt à long terme qui fut conclue à Stockholm le 16 mars 1934 entre l'U.R.S.S. et la Suède et qui n'a pas été ratifiée par les deux pays. C'est pour la première fois que le gouvernement soviétique s'est vu accorder un véritable emprunt sur une place étrangère. Il s'agissait d'un emprunt de 100 millions de couronnes, pour 5 ans pour placer les commandes en Suède.

Cet accord n'a pas été ratifié, d'abord en raison d'une campagne politique en Suède contre l'octroi de crédits au Gouvernement des Soviets et, ensuite pour cette raison que le T.S.Y.K., considérait que cet accord contenait des clauses désavantageuses pour l'U.R.S.S. et, notamment, l'obligation pour cette dernière d'acheter en Suède des denrées agricoles pour une somme qui aurait représenté 15% du montant total du crédit².

* * *

L'aperçu rapide du problème du financement du commerce extérieur soviétique que nous venons de faire nous permet de saisir l'étendue des contradictions qui surgissent à l'occasion de la collaboration des deux systèmes, système soviétique et système « capitaliste ».

Le monde capitaliste lutte contre le régime du monopole du commerce extérieur institué par l'U.R.S.S. Par suite de la mise en application de ce régime surgissent des difficultés et des complications de toutes sortes.

Mais en même temps ces deux mondes, opposés l'un à l'autre, se rapprochent sur le terrain du financement du commerce extérieur. Là les rapports entre les deux systèmes, loin de se compliquer, deviennent de plus en plus étroits.

Nous n'avons pas à faire dans les cadres de cet ouvrage de pronostics sur l'évolution du problème du financement du commerce soviétique dans l'avenir.

Déjà depuis de longues années, depuis le moment où l'U.R.S.S.-Etat commerçant, commença à effectuer et à développer ses transactions commerciales avec l'aide des crédits obtenus par lui sur les places étrangères, des bruits ont commencé à courir, plus d'une fois

1. Cf. l'art. précité dans *La Vie Economique des Soviets*, n° 131, p. 5.

2. V. « *Za Indoustrialisatziou* », n° des 10 et 27 avril 1934, et *Journal de Moscou*, n° du 13 avril 1935.

et avec persistance, sur la cessation des paiements par le gouvernement soviétique.

Il est certain qu'à plusieurs reprises le Gouvernement des Soviets s'est vu obligé de retarder la liquidation des crédits étrangers et de demander leur prolongation ; que ses engagements sur traites ont circulés sur les places étrangères dans les bourses noires, et cela dans des conditions absolument anormales.

Il est certain aussi que l'U.R.S.S., dont les finances n'ont jamais eu de base ni très ferme ni saine, au sens européen du mot, se débat encore et se débattrà dans l'avenir avec de très grosses difficultés. La mise en application du plan quinquennal loin de diminuer, n'a fait qu'augmenter encore ces difficultés.

Il ne nous appartient pas de nous prononcer ici sur l'éventualité de « la prochaine faillite du Gouvernement des Soviets ». Nous nous bornerons à quelques constatations tout à fait objectives.

Il ne faut pas, — et c'est notre première constatation, — trop exagérer l'importance des conséquences éventuelles de la faillite du gouvernement soviétique, si elle se produit un jour. Si l'on examine de près les conditions posées au Gouvernement des Soviets par ses fournisseurs dans les pays où les bruits sur sa faillite ont couru avec le plus de persistance, — nous parlons surtout de l'Allemagne — on verra que les fournisseurs ayant octroyé des crédits au gouvernement soviétique ne souffriraient pas trop de la faillite de celui-ci le jour où elle se produirait réellement. On peut dire sans risque d'exagération que les conditions d'octroi de crédits, le taux d'intérêt et les conditions de paiement des commandes imposées au gouvernement soviétique étaient plutôt ruineuses pour ce dernier que dangereuses pour ses créanciers allemands.

On peut ajouter une autre constatation. Malgré tous les bruits pessimistes, le gouvernement soviétique ne s'est pas déclaré en faillite. Il est curieux même de constater qu'il paraît tenir ses engagements financiers d'une façon bien plus stricte que, à la même époque, certains Etats, ses créanciers, n'ont tenu les leurs.

Il est même incontestable qu'à l'heure actuelle, par suite de plusieurs circonstances, aussi bien de caractère économique, que politique, la situation du Gouvernement des Soviets loin d'empirer s'est nettement améliorée. Il suffit, pour le prouver, de citer le protocole signé avec la France le 9 décembre 1934, ou la Convention avec l'Allemagne du 5 avril 1935.

Il ne faudrait cependant pas conclure que tout le système de financement du commerce extérieur soviétique repose sur une base

absolument solide. Pour que le gouvernement soviétique puisse faire face à ses engagements à long terme, il faut, dans l'état actuel de l'économie soviétique où les ressources manquent, où l'absence des capitaux à l'intérieur du pays se fait fortement sentir, qu'il soit en mesure d'avoir et de maintenir une balance des compte favorable à l'égard de l'étranger; il faut surtout qu'il puisse développer intensément ses exportations vers les pays étrangers.

Par cela même, l'état actuel qui accuse un certain équilibre dans le domaine du financement, est un état instable. Il suffirait soit d'une complication sérieuse à l'intérieur de l'U.R.S.S. ou à l'extérieur, soit de l'embargo sur les exportations, soit d'une guerre, pour que tout le mécanisme du financement soit faussé et l'équilibre complètement rompu.

CONCLUSION

Nous terminons ici notre étude sur le Statut International de l'U.R.S.S. — Etat commerçant.

Nous avons pu, au cours de cet ouvrage, passer en revue les aspects essentiels du problème, ses aspects si nombreux, complexes et variés.

Nous avons pu apercevoir l'importance du système du commerce extérieur tel qu'il fut conçu et appliqué par le Gouvernement des Soviets d'abord *pour le régime soviétique même*.

Ce régime du commerce extérieur n'est, il est vrai, qu'un élément de l'économie soviétique, mais un élément des plus importants. Son rôle historique dans l'économie russe est impossible à nier. Il est certain que c'est surtout grâce à ce régime qu'a été évité l'accaparement de la Russie par le capital étranger et que l'indépendance économique du pays a pu être sauvegardée, au prix — il est vrai — d'énormes sacrifices du peuple russe.

Ce n'est point un phénomène passager ; il est lié à la substance même du régime soviétique.

Le monopole du commerce extérieur était et reste actuellement « une des bases inébranlables » du régime soviétique même. (Staline).

« Les frontières de l'Union soviétique sont défendues contre l'intervention étrangère par l'armée rouge, contre les espions, et les gardes blancs par le Guépécou, et contre l'invasion économique du capitalisme, par le monopole du commerce extérieur ». (Rozengoltz, Commissaire actuel pour le commerce extérieur).

L'intérêt du problème que nous venons d'étudier n'est cependant pas épuisé par ce premier aspect de la question.

Son intérêt principal réside dans le fait que l'étude du statut international de l'U.R.S.S.-Etat commerçant nous permet de nous rendre compte de la mise en pratique de la méthode de collaboration des deux systèmes de propriété : du système capitaliste et du système socialiste. Elle nous permet de saisir le développement et les formes de cette collaboration, d'entrevoir les difficultés qui surgissent à l'occasion de cette collaboration, d'envisager les moyens de les aplanir.

L'évolution du Statut International de l'U.R.S.S. — Etat commerçant n'est autre chose que l'histoire de l'adaptation des deux systèmes, capitaliste et socialiste, pour collaborer sur le terrain économique.

Partie d'abord en guerre contre le système capitaliste, l'U.R.S.S. commence, en effet, presque immédiatement à rechercher la collaboration du monde capitaliste.

Le gouvernement soviétique lutte d'abord pour la reconnaissance de sa capacité internationale. Lutte longue, comportant de nombreuses péripéties ; lutte où la doctrine de la reconnaissance joue un rôle bien plus limité que cela ne paraît au premier abord. Ce n'est que par la suite que le Gouvernement des Soviets s'efforce d'obtenir la reconnaissance du régime spécial du commerce extérieur. Or, la solution des questions les plus importantes qui se rattachent à ce problème, telles que : le statut des organes étatiques à l'étranger, le statut des biens nationalisés en U.R.S.S. et exportés à l'étranger se heurte dans la pratique à de très sérieuses difficultés. On commence à s'apercevoir que le conflit entre les deux systèmes ne peut être résolu que sur la base du droit conventionnel.

C'est le droit conventionnel qui pose les bases pratiques de cette collaboration des deux systèmes, soviétique et capitaliste.

Mais c'est une autre question que de savoir dans quelle mesure le droit conventionnel a réussi à mettre fin à toutes les difficultés et à donner une base solide et stable au statut des organes soviétiques à l'étranger.

En fait, cette collaboration des deux mondes opposés n'a fait des progrès marquants et nets que dans un seul domaine, dans le domaine du financement du commerce soviétique.

Le conflit entre les deux systèmes n'est pas disparu. Il subsiste, souvent sous une forme latente, atténuée.

Si l'on recherche l'origine de ces difficultés, on peut la trouver d'abord dans l'économie du régime soviétique même. Le monopole du commerce extérieur n'est pas de nature à apporter l'équilibre dans cette collaboration entre les deux systèmes de propriété : ce régime constitue unilatéralement une arme puissante pour la partie qui le met en application.

Ce n'est cependant qu'une explication et incomplète, de l'origine des complications de toutes sortes qui ont surgi à l'occasion de la collaboration de l'Etat soviétique avec les pays capitalistes.

Nous avons pu remarquer, en effet, en examinant l'évolution et les formes des rapports commerciaux de l'U.R.S.S. avec l'étranger,

une autre source de difficultés auxquelles se heurtait le développement de ces rapports. Elle réside dans l'état peu satisfaisant de la doctrine juridique, et plus particulièrement de certaines théories du droit international public, encore mal adaptées aux nouvelles conditions de la vie internationale. Nous avons pu nous rendre compte combien il est difficile, quelquefois impossible, de trouver, sur la base des notions traditionnelles, la solution de plusieurs questions surgies par suite de la non-reconnaissance *de jure* du Gouvernement des Soviets. Nous avons aussi aperçu les complications survenues à propos des réclamations de l'Etat soviétique concernant l'immunité des représentations commerciales à l'étranger.

Il est certain, en résumé, que la collaboration des deux systèmes, soviétique et « capitaliste », dont nous avons étudié les différentes manifestations, ne peut être établie sur une base juridiquement solide et stable tant que deux conditions ne seront pas remplies. Il faut, en premier lieu, un certain accommodement du régime soviétique du monopole, tel qu'il est régi par la législation interne, à celui pratiqué par les autres pays ; il faut, ensuite, que s'accomplisse une certaine adaptation des vieilles théories traditionnelles du droit des gens aux nouvelles conditions dues à la transformation de la vie internationale et du régime des échanges entre les peuples.

Vu, le Doyen,
Edgard ALLIX.

Vu, le Président de la Thèse,
BASDEVANT.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris.
S. CHARLÉTY.

APPENDICE

I

NOTICE BIBLIOGRAPHIQUE

La documentation sur l'U.R.S.S.-Etat commerçant présente des difficultés très spéciales. Quoique les ouvrages et les articles sur les différentes questions se rattachant à ce problème ne manquent pas, leur recherche est très difficile, tant qu'il s'agit d'ouvrages édités en U.R.S.S. et écrits en langue russe. Même difficulté pour les textes officiels des recueils de droit, de traités, etc... Il existe en Europe très peu de collections, plus ou moins importantes, de périodiques soviétiques.

Les indications bibliographiques que nous avons données pour chaque partie de cet ouvrage sont loin d'être complètes.

En plus de nos recherches personnelles nous avons utilisé pour les indications bibliographiques les recueils suivants :

1° *Systematische mit Kommentaren, versehene Bibliographie der 1917-1934 in deutscher Sprache ausserhalb der Sowjet-Union Veröffentlichten 1900 wichtigsten Bücher und Aufsätze über der Bolchevismus und die Sowjet-Union.* in-8°, 186 p. Königsberg u. Berlin. Imp. Ost-Eur. Verlage 1933.

2° *Juristische Literatur der Sowjet-Union. Entwicklung und Bibliographie.* Redigiert von E. Kelmann unter Mitwirkung von H. Freund. Verlage Prager Berlin, 1926.

3° KELMANN, *Die juristische Literatur der Sowjet-Union.*

4° KELMANN, *La littérature étrangère concernant le droit soviétique. Le droit soviétique*, 1926, n° 5-23 (R).

5° W. SOKOLOFF, *Indicateur systématique de la littérature juridique.* janvier 1923, mars 1926. Moscou 1926, 323 p. (R).

On peut trouver aussi des indications utiles dans le *Catalogue méthodique du fonds russe de la Bibliothèque du Musée de la Guerre*, rédigé par A. DUMESNIL avec la collaboration de W. LERAT.

Nous nous sommes servis aussi des indications bibliographiques se

trouvant dans l'*Encyclopédie d'importation soviétique*, article de M. SONNENSTRAL-PISKORSKI, *Les traités de commerce soviétique*. Moscou, 1929, pp. 59-83 (R).

Il convient d'ajouter quelques renseignements d'ordre général qui peuvent servir à celui qui veut se documenter sur l'U.R.S.S.S. en général, et plus spécialement sur la situation de l'U.R.S.S. Etat commerçant.

RECUEILS DE TEXTES

CODES ET LOIS (recueils officiels) : Recueil des lois de l'U.R.S.S. (Sob. Zak). Recueil des lois des différentes Rép. faisant partie de l'Union (R). Recueil des Codes de l'U.R.S.S.S. éd. offic. (il existe plusieurs édit.).

RECUEILS NON OFFICIELS : *Code Civil de la R.S.F.S.R. annoté* sous réd. d'ALEXANDROVSKY (ouvrage très complet et très documenté), Moscou, 1929 (R) ; *Code civil de la R.S.F.S.R. annoté* sous réd. des Prof. GOICHBARG et KOBLENZ, Moscou, 1925 (R). — Une excellente traduction du Code civil et du Code de famille est donnée par MM. PATOUILLET et DUFOUR, *Bibliothèque de l'Institut de droit de Lyon*, t. IX, Paris, 1925 (avec préface et introduction des Prof. PATOUILLET et LAMBERT), complétée en 1929 par le t. XXIV concernant les *modifications et additions au Code civil, annexes au Code civil, nouveau Code famille, même édition*. — V. aussi dans la même collection : *Code du travail, Code agraire, Code forestier, Code minier, Code vétérinaire*, trad. par J. PATOUILLET, 1 vol. in-8° 1926. *Code pénal de la R.S.F.S.R.* (avec les modifications jusqu'au 1^{er} octobre 1933), trad. J. PATOUILLET 1 vol. in-8°, 1935.

TEXTES CONSTITUTIONNELS : B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, 1928, 2^e édit. 1930. *La Constitution de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques* par STÉFAN YANEF, trad. dirigée par J. PATOUILLET, Bibliothèque de l'Inst. Droit comparé, Lyon, t. XV, Paris, 1927. — V. aussi *La Constitution de l'U.R.S.S.* éd. 1935, Bureau d'Editions, Paris. — V. aussi LABRY, *Une législation communiste*, 1920.

On trouve des renseignements utiles dans certains *Annuaire*s, *Handbook* etc... éd. par les organes de l'U.R.S.S. Nous avons cité quelques uns de ces ouvrages dans notre bibliographie p. 17 et suiv. ; Adde « *Soviet-Union Yearbook* », (G. Allen et Unwin Ltd, London).

DROIT CONVENTIONNEL

Il faut indiquer en premier lieu pour les *Traité*s officiels : *Sbornik deïstvougoustchich dogovorov, soglachenij i conventzij zaklioutchennyh s inostranymi gossoudarstvami* (*Rec. des traités Accords et Conventions*

conclus avec les Etats étrangers, et qui sont en vigueur. — Sb. dog. I-II, 1925 ; III-1926 ; IV-1928 ; V et VI et VII-1933. Edit. du Commis. pour les Aff. Etr.

Recueil des Traités de la S.D.N. On y trouve le texte de plusieurs des traités conclus par l'U.R.S.S. texte original et trad. franç. et angl.

Parmi les Recueils non officiels à consulter « *L'Europe Nouvelle* », on y trouve une documentation abondante sur le statut international et interne de l'U.R.S.S. On y trouve la traduction des textes des principaux traités, surtout entre 1921 et 1929 ; consulter notamment le n° 568 du 29-XII-1928 contenant le répertoire complet de documents et d'études parus pendant les dix années d'existence de la revue. V. aussi les indications bibliographique, *supra*, pp. 17 et 332.

JURISPRUDENCE

On trouve les décisions de la jurisprudence de différents pays sur le statut de l'U.R.S.S. Etat commerçant d'abord dans les Recueils de jurisprudence de caractère général. Il faut surtout citer, outre ces recueils de caractère général :

POUR LA FRANCE. — *Revue critique de Droit International*, réd. en chef J.P. NIBOYET (depuis 1934), Notes de J.P. NIBOYET. — *Revue de droit international privé* (avant 1934 ; depuis *Revue critique de droit internat.*), notes J.P. NIBOYET et TRACHTENBERG. *Journal de Droit International Privé*, fondé par Clunet, continué par A. Prudhomme. Notes : A. Prudhomme, P. Tager, H. Noël, Baccara, etc...

Nouvelle Revue de droit international privé, (L. LAPRADELLE et P. GOULÉ ; depuis 1934).

POUR L'ALLEMAGNE. — *Zeitschrift für Ostrecht* (fusion de deux périodiques : *Ostrecht* et *Zeitschrift für Osteuropäisches Recht*, articles et notes : Makarov, Landau, Kelmann, Koretski, H. Freund, Rabino-vieth, Wohl, M. Wolff etc... Un excellent aperçu de la jurisprudence (principalement de la jurisprudence française) est donné par M. A. Makarov, *Ztschr für Ostrecht* (Jahrgang VII Heft 4). *Zeitschrift für ausländisches und internationalen privatrecht*, etc...

POUR L'ITALIE. — *Rivista di diritto internazionale* (notes Bosco et autres), *Rivista del diritto commerciale*.

POUR LES ETATS-UNIS. — On trouve un aperçu de la jurisprudence concernant l'U.R.S.S. surtout dans l'« *American Journal of International Law* (A.J.I.L.), *Michigan Law Review* et *Harvard Law Review*, etc...

On trouve des sommaires et des indications utiles non seulement sur la jurisprudence, mais aussi sur le droit conventionnel, dans le *Bulletin de l'Institut juridique International de La Haye* (B.I.J.)

PÉRIODIQUES

EN RUSSE. — *Izvestia, Pravda, Economitcheskaya Jizn (La vie économique)*, *Za industrialisatsiu (Pour l'industrialisation)*, *Trud, Vniechniaja Torgovlia, Voprocj vniechney torgovli (Moniteur des finances)* etc.

EN LANGUES ETRANGERES. — Parmi les publications étrangères il convient de citer en premier lieu les travaux du *Birmingham Bureau of Research on Russian Economic Conditions*. Russian Department University of Birmingham, qui publie des informations sur l'U.R.S.S. sous forme de Memorandum (Directeur S. Kononov).

EN ANGLAIS. — *Economic Review of the Soviet Union*, publication semi-mensuelle de l'Amtorg Trading Corporation, New-York. *Soviet Union Review*, revue mensuelle publiée par le Soviet Information Bureau, Washington D.C. *Economic Survey of the State Bank*, of the U.S.S.R. public. off. Moscou,

EN ALLEMAND. — *Der Deutsche Oekonomist*, Berlin, *Osteuropa*, Nönigsberg. *Die Ostwirtschaft*, organ des Russland-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft (revue mensuelle), Berlin. *Der Ost-express (O.E.)*. Nachrichtendienst für Politik, wirtschaft Kultur, Russland, Polen, Finland, Baltische Staaten, Ostwelt-Verlag; *Osteuropa* (Revue mensuelle sous la dir. du prof. O. Hoetsch), *Zeitschrift für die Gesamten Fragen des Europäischen Ostens*, Ost-Europa Verlag, Berlin. V. aussi les articles dans le *Frankfurter Zeitung*, etc..

EN FRANCAIS. — Editions soviétiques en France. *La vie économique des Soviets* jusqu'à la fin de 1931; *Revue Economique de l'U.R.S.S (1933-34)*; en U.R.S.S. *Journal de Moscou*.

Editions non soviétiques. *Agence Econom. et financière* (suppl. russe), *Capital, Information, Le Temps. Revue Politique et Parlementaire, Revue d'Economie politique, l'Exportateur français, Je suis partout, Revue Econom. internationale* etc...

BIBLIOTHÈQUES

On ne trouve de collections méthodiques importantes d'ouvrages sur l'U.R.S.S. que dans quelques rares bibliothèques de l'Europe. On peut citer en premier lieu la Section Russe de la Bibliothèque du B.I.T à Genève qui a pu constituer un fond, extrêmement précieux et unique, d'ouvrages sur l'U.R.S.S. grâce à son fondateur le Professeur S. Zagorsky; son œuvre est poursuivie actuellement par M. Crottet et Mme Zagorsky.

La plus importante bibliothèque en France, c'est la bibliothèque de Vincennes près le Musée de La Guerre. On peut trouver aussi des renseignements extrêmement utiles concernant les ouvrages sur

l'U.R.S.S. paraissant à l'étranger dans la bibliothèque de la Chambre de Commerce de Paris.

Il existe à *Prague*, une bibliothèque fondée par le Gouvernement tchécoslovaque, dite « Archives Russes », bien pourvue de livres et de périodiques soviétiques. Il existe aussi une bibliothèque importante à *Belgrade*.

Pour l'*Allemagne* indiquons deux bibliothèques — une près l'Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, et une autre très importante à Breslau, la bibliothèque de l'« Osteuropa Institut ».

II

LISTE DES PRINCIPAUX TRAITÉS ET AUTRES ACTES SIGNÉS PAR L'U.R.S.S. AVEC LES PAYS ÉTRANGERS ET AYANT POUR OBJET LES RAPPORTS DE COMMERCE

Sb. dog. : Recueil des Traités conclus par l'U.R.S.S. éd. offic. (R) ;
Rec. S.D.N. : Recueil des Traités et des engagements internationaux
enregistrés par le Secrétariat de la S.D.N.

ALLEMAGNE :

Convention préliminaire du 6 mai 1921, *L'Europe Nouvelle*, n° du 28 mai 1921.

Traité de Rapallo du 16 avril 1922, *Rec. S.D.N.* XIX-248, *L'Europe Nouvelle*, n° du 29 avril 1922.

Accord complémentaire (du 5 novembre 1922) à l'Accord germano-russe du 16 avril 1922, *Rec. S.D.N.* XXVI-388.

Protocole du 29 juillet 1924, concernant l'exterritorialité de la représentation commerciale, *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 12.

Traité du 12 octobre 1925 ; *Sb. dog.*, III, éd. de 1927, n° 138 ; *Rec. S.D.N.* L III, pp. 1-227 ; *L'Europe Nouvelle* n° 416, du 30-1-1926 ; V. *Reichstag*, III, 1924-25, Drucks, n° 1551, (*Entwurf eines Gesetzes über die deutsch-russischen Verträge vom 12 Okt. 1925*).

Protocole additionnel au Traité de commerce du 12 octobre 1925 signé le 21 décembre 1928, *L'Europe Nouvelle*, n° du 9 février 1929. V. aussi *Ergebnisse der deutsch-russischen Wirtschaftsverhandlungen vom 21 Dezember 1928*. Reichstag, IV-1928. Drucks, n° 2737.

Convention de conciliation signée le 25 janvier 1929, *L'Europe Nouvelle*, n° du 9 février 1929.

Echange de notes sur les changements apportés à l'Arrangement du 12 octobre 1925, concernant le concours réciproque des tribunaux des deux pays en matière civile, 7 février et 20 mars 1921, *Sb. dog.* VII, 1933, n° 259, p. 37.

Protocole concernant les questions douanières et les tarifs, 28 mai 1932, *Sb. dog.* VII, 1933, n° 265, p. 65.

AUTRICHE :

Echange de notes sur la reconnaissance *de jure*, du 25-26 février 1924, *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 3, p. 9.

Convention préliminaire du 7 décembre 1921, *Sb. dog.* I-II, éd. 1928, n° 2, p. 4.

Echange de notes sur la compétence des Délégations, les relations économiques et autres, du 8 septembre 1923, *Rec. S.D.N.* XX-154.

Convention sur l'aide réciproque dans les affaires civiles, du 19 septembre 1924, *Sb. dog.*, I-II, 1928, n° 47, p. 173.

Echange de notes sur l'enregistrement des marques de fabrique, du 26 avril 1927 ; *Sb. dog.*, I-II, 1928, n° 169, p. 56.

CHINE :

Accord général conclu à Pékin le 31 mai 1924, *Sb. dog.*, I-II, éd. 1928, n° 19, p. 30, *L'Europe Nouvelle*, n° du 28 mars 1925.

DANEMARK :

Echange de notes sur l'établissement des rapports *de jure*, du 18 juin 1924, *Sb. dog.*, I-II, 1928, n° 15, p. 20.

Convention préliminaire du 23 avril 1923, *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 47, *Rec. S.D.N.* XVIII-16.

Notes et déclaration sur le commerce et la navigation, revendications réciproques, du 18 juin 1924, *Rec. S.D.N.* XXVII-150.

ESTHONIE :

Traité de Paix du 2 février 1920, *Sb. dog.*, I-II, 1928, n° 41, p. 153.

Traité de commerce avec protocole final du 17 mai 1929 et échange de notes, *Rec. S.D.N.* 1929, N° 2152, pp. 323-349.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE :

Reconnaissance *de jure* le 16 novembre 1933. — V. le texte des notes et des lettres échangées entre les deux gouvernements : *Ztschr. für ausländischer öffentlicher Recht*, 1934, Bd. IV, pp. 82-92.

FINLANDE :

Traité de Paix du 14 octobre 1920 : *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 35, p. 130.

Echange de notes sur les questions consulaires, des 2 et 4 janvier 1923, *Sb. dog.*, III, 1927, n° 135.

Echange de notes sur l'enregistrement réciproque des marques de fabrique du 30 novembre 1932, *Sb. dog.* VII, 1933, n° 272, p. 107.

FRANCE :

Reconnaissance *de jure*, texte des télégrammes échangés le 28-29 octobre 1924, *Sb. dog.*, I-II, 1928, n° 76, p. 209 ; *L'Europe Nouvelle*, n° du 1^{er} novembre 1924, p. 1473. Convention sur le rapatriement, du 20 avril 1920 ; *Sb. dog.* I, 1924, n° 63.

Traité de commerce du 11 janvier 1934, *Journ. Off.* n° du 24 janvier 1934.

GRANDE-BRETAGNE :

Echange de notes sur la reconnaissance *de jure*, 1-8 février 1924 ; *Sb. dog.*, 1928, n° 8, p. 12.

Convention préliminaire du 16 mars 1921 ; *Sb. dog.*, I-1924, n° 5 ; *Rec. S.D.N.* IV, p. 127, *L'Europe Nouvelle* n° du 25 février 1922 (Projet).

Notes sur le Canada, (3 juillet 1922), de l'Accord commercial du 16 mars 1921, *Rec. S.D.N.* XIII-38.

Traité de commerce du 8 août 1924 (non ratifié), *L'Europe Nouvelle* n° du 30 août 1924.

Notes sur la reprise des relations diplomatiques, *Rec. S.D.N.* XCIX-61.

Accord commercial provisoire avec l'U.R.S.S., protocole et déclarations du 16 avril 1930, *Rec. S.D.N.* C. I-409 ; « *La Vie économique des Soviets* », n° 115 du 5 mai 1930.

Accord provisoire relatif à la pêche, du 22 (30) mai 1930, *Rec. S.D.N.* C. II-103 « *La Vie économique des Soviets* », n° 119.

Accord commercial provisoire du 16 février 1934 (*Temporary commercial agreement Printed-Publ. by His Majesty's Stationery Office*, 1934 Cmd 4513 (Russia, n° 1, 1934).

GRÈCE :

Echange de notes sur l'établissement des rapports *de jure* du 8 mars 1924 ; *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 13, p. 19.

Convention du 23 juin 1926 concernant les tarifs douaniers.

HONGRIE :

Reconnaissance *de jure* du 6 février 1934.

ITALIE :

Echange de notes sur l'établissement des rapports *de jure*, 7 février 1924 ; *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 18, p. 29.

Convention préliminaire du 26 décembre 1921 et échange de notes ; *Sb. dog.* I, 1924, n° 11.

Traité de commerce du 7 février 1924 ; *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 28, *L'Europe Nouvelle*, n° du 30 août 1924.

Convention douanière du 7 février 1924 ; *Sb. dog.*, 1928, n° 83, p. 232 ; *L'Europe Nouvelle*, *ibid.*

Echange de notes sur la délivrance des certificats concernant la provenance des marchandises, 2 juin et 11 septembre 1931, *Sb. dog.* VII, 1933, n° 266, p. 68-70.

Accord sur les commandes et les crédits, du 28 avril 1931 ; *L'Europe Nouvelle*, n° du 27 juin 1931.

JAPON :

Convention touchant les principes fondamentaux des rapports entre les deux pays, du 20 janvier 1925 ; *Sb. dog.* III, 1927, n° 130, *Rec. S.D.N.* XXXIV-32 ; *L'Europe Nouvelle*, n° du 28 mars 1925.

LETTONIE :

Traité de Paix du 11 août 1920 ; *Sb. dog.* 1928, n° 20, p. 37.

Convention concernant le concours réciproque dans les affaires civiles, du 2 juin 1927 ; *Sb. dog.* IV, 1928, n° 161, p. 31.

Traité de commerce du 2 juin 1927 ; *Sb. dog.*, IV-1928, n° 173 ; *Rec. S.D.N.*-LXVIII-321 (Erratum-LXXXIII-321).

Convention d'arbitrage en matière commerciale et civile ; *Rec. S.D.N.*, LXXXIV-47.

Echange de notes sur les changements à apporter dans la convention du 2 juin 1927, concernant le concours réciproque dans les affaires civiles du 17 décembre 1930 et 14 janvier 1931 ; *Sb. dog.* VII-1933, n° 260, p. 38.

Dénonciation par l'U.R.S.S. du Traité de commerce du 2 juin 1927 ; *Sb. dog.* VII-1933, n° 268, p. 71.

LITHUANIE :

Traité du 12 juillet 1920, *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 22, p. 59.

Traité du 28 septembre 1926 ; *L'Europe Nouvelle*, n° du 13 novembre 1926.

Protocole sur la condition juridique de la représentation commerciale de l'U.R.S.S. en Lituanie, et notes addit., 29 août 1931, *Sb. dog.* VII, 1933, n° 269, p. 71.

NORVÈGE :

Convention préliminaire du 2 septembre 1921, *Rec. S.D.N.* VII-294.

Traité de commerce et de navigation du 15 décembre 1925 ; *Sb. dog.* IV, 1928, n° 174 ; *Rec. S.D.N.* XLVII, p. 9.

PERSE :

Traité du 26 février 1921 ; *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 30, p. 107 ; *L'Europe Nouvelle*, n° du 28 mai 1921.

Echange de notes sur le régime du tarif douanier, 15, 22 et 28 février 1923.

Convention douanière du 1^{er} octobre 1927 ; *Sb. dog.* IV-1928, n° 175, p. 95.

Echange de notes sur les relations commerciales du 1^{er} octobre 1927 ; *Sb. dog.* IV, 1928, n° 174, p. 72.

Convention concernant l'établissement, le commerce et la navigation, du 27 octobre 1931, *Sb. dog.* VII-1933, n° 27, p. 75.

POLOGNE :

Convention sur le rapatriement, du 24 février 1921 ; *Sb. dog.* I-II, éd. 1928, n° 68, p. 180.

Traité de paix du 18 mars 1921 ; *Sb. dog.* I-II-1928, n° 29, p. 81 ; *L'Europe Nouvelle*, n° du 30 avril 1921.

Convention consulaire du 8 août 1924, *Sb. dog.* III, 1927, n° 133.

SUÈDE :

Echange de notes sur l'établissement des rapports *de jure*, 15 mars 1924, *Sb. dog.* I-II, éd. 1928, n° 40, p. 153.

Accord commercial du 15 mars 1924 ; *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 92, p. 267 ; *Rec. S.D.N.* XXV-252.

Echange de notes concernant les questions consulaires, 2 février 1927, *Sb. dog.* IV, 1928, n° 163, p. 35.

Echange de notes sur la protection des marques de fabrique, 21 juillet 1926 ; *Sb. dog.* 1928, n° 178, p. 114 ; *Rec. S.D.N.* LVII, p. 9.

Accord concernant la représentation commerciale 8 oct. 1927, *Rec. S.D.N.* LXXI n° 1679.

TCHÉCOSLOVAQUIE :

Accord préliminaire du 5 juin 1922 ; *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 38 ; *L'Europe Nouvelle*, n° du 1^{er} juillet 1922.

Accord sur les crédits, 9 juin 1935 ; *V. Journal de Moscou*, n° du 8 juin 1935.

TURQUIE :

Traité du 16 mars 1921, *Sb. dog.* I-II, 1928, n° 32, p. 114.

Traité de commerce du 11 mars 1927 ; *Sb. dog.* IV, 1928, n° 177.

Traité de commerce et de navigation du 16 mars 1931 ; *Sb. dog.* VII-1933, n° 271, p. 95.

III

MODÈLE DE CONTRAT

ÉLABORÉ PAR LA REPRÉSENTATION COMMERCIALE DE L'U.R.S.S. EN FRANCE

Représentation Commerciale de l'U.R.S.S. en France

PARIS (8 ^e)	Adresse :	Téléphones :	Code :	Adresse télégr. :
	25, rue de la Ville-	Anjou 08-20 à	Marconi	Vnechtorg-
	l'Evêque	08-28. Anjou		Paris.
		Inter 10		

CONDITIONS GENERALES

1) Le permis d'exportation, s'il y a lieu, doit être fourni par le Vendeur à ses frais.

2) Le Fournisseur aura à présenter à la Représentation Commerciale les documents suivants :

1) Sa facture avec 7 copies conformes et signées par lui.

2) Une spécification en 8 exemplaires signés par le Fournisseur sur formules fournies par la Représentation Commerciale.

3) Les documents indiqués sous N^{os} 1 et 2 doivent être présentés à la Représentation Commerciale aussitôt après la réception de la marchandise et avant le règlement de la commande. Le Fournisseur sera responsable des frais qui pourraient être occasionnés pour tout retard dans la remise par lui des documents sus-mentionnés.

4) Toutes les taxes légales et autres charges résultant du présent contrat, ainsi que les droits de timbre et la taxe sur le chiffre d'affaires à l'exportation sont à la charge du Fournisseur.

5) La Représentation Commerciale de l'U.R.S.S. se réserve le droit de contrôler en tout temps, par ses représentants dûment autorisés, l'exécution de la commande, sauf en ce qui constitue un secret professionnel du Fournisseur.

6) Le Fournisseur doit aviser la Représentation Commerciale, au moins quatre jours à l'avance, télégraphiquement ou par lettre

recommandée, de la date à laquelle la marchandise sera prête à être réceptionnée. Au cours de la réception, la marchandise devra se trouver, soit emballée, l'emballage laissant toute facilité de vérification du contenu, soit présentée non emballée. Dans ce dernier cas, les caisses et autre matériel d'emballage doivent être prêts pour l'emballage de la marchandise qui sera effectué immédiatement après le réceptionnement.

Le Fournisseur s'engage à mettre, à ses frais, à la disposition dudit réceptionnaire, tous les ustensiles, instruments, matériel et matières premières nécessaires à l'examen de la marchandise ainsi que la main-d'œuvre qui sera demandée par celui-ci.

7) Si la marchandise est achetée franco frontière de l'U.R.S.S. ou FOB tel port, le fait que la marchandise a été réceptionnée à l'usine ne dispense pas le Fournisseur de la responsabilité relative à l'état de la marchandise jusqu'au moment où elle sera parvenue à la frontière de l'U.R.S.S. ou embarquée à bord du bateau, et il reste obligé de rembourser tous dommages provenant de la détérioration, dégradation ou perte de la marchandise.

En outre, le Fournisseur est tenu d'assurer, à ses frais, la marchandise jusqu'à la frontière de l'U.R.S.S. ou jusqu'à bord du bateau chargement compris.

8) L'emballage doit en tous points correspondre à la marchandise et être approprié aux conditions de son transport jusqu'au lieu de destination en U.R.S.S. (long trajet maritime et terrestre, ainsi que tous les transbordements éventuels en cours de route, etc...). Si, par suite d'un emballage défectueux et non adéquat, il résultait une perte, avarie ou détérioration quelconque, partielle ou totale de la marchandise, la responsabilité des dommages subis de ce fait incomberait au Fournisseur.

9) Dans le cas où une livraison partielle révélerait un vice ou ne répondrait pas aux conditions convenues, la Représentation Commerciale de l'U.R.S.S. en France aurait le droit, soit de refuser la marchandise livrée en obligeant le Fournisseur à la remplacer, soit de rompre, sans préavis, le contrat en vertu duquel cette livraison partielle aura été exécutée et de se couvrir ailleurs pour le compte et aux frais du Vendeur.

10) La Société FRANSOVFRACHT étant chargée par la Représentation Commerciale de toutes ses expéditions, le Fournisseur est tenu de considérer les indications de la Société Fransovfracht, relatives à l'expédition, comme celles de la Représentation Commerciale.

Les décharges délivrées au nom de la Représentation Commerciale par la Société Fransovfracht seront acceptées par la Représentation Commerciale comme bonnes et valables.

11) Toutes négociations ou propositions antérieures, ayant trait au présent accord, tant verbales qu'écrites, seront considérées comme nulles et non avenues.

De même, toute modification au présent accord ne peut être faite que par un avenant écrit et signé des deux parties. Faute d'un pareil avenant, aucune modification ne sera considérée comme valable.

Le Fournisseur n'a pas le droit, sans consentement écrit de la Représentation Commerciale, de céder à des tiers la présente commande, même en partie. En cas d'infraction à cette clause, la Représentation Commerciale aura la faculté de résilier le présent accord et de demander le paiement de tous dommages-intérêts, ainsi que l'amende prévue au contrat.

12) La présentation à la réception de la marchandise commandée sera effectuée, soit en totalité, soit par lots importants : la présentation à la réception de petits lots ne sera admise que sur le consentement spécial et écrit de la Représentation Commerciale. La Représentation Commerciale n'assume aucune responsabilité et elle n'est pas obligée d'accepter les traites ou d'effectuer le paiement avant la réception de la marchandise commandée.

13) Toutes les inscriptions apposées sur les machines, appareils ou autres objets commandés, pour indiquer leur mode d'emploi, leur maniement, etc..., doivent être faites en langue russe.

14) Dans le cas où la marchandise commandée ne serait pas livrée dans les délais prévus, la Représentation Commerciale aura le droit, soit d'exiger la livraison de la marchandise, en accordant au Fournisseur de nouveaux délais, soit de refuser la marchandise en retard, soit de résilier de plein droit par une lettre recommandée et sans remplir aucune formalité judiciaire ou extrajudiciaire, le contrat passé entre elle et le Fournisseur. Dans tous les cas énumérés ci-dessus, la Représentation Commerciale conserve les droits qui lui sont assurés par le présent contrat, tant à l'amende forfaitaire qu'à tous dommages-intérêts.

Si un cas de force majeure, empêchant le Fournisseur de tenir les délais prévus, a lieu, le Fournisseur sera tenu d'en aviser par lettre recommandée, la Représentation Commerciale dans un délai de huit jours à partir de la date où le cas de force majeure s'est produit. Faute de cette notification, l'évocation du cas de force majeure ne sera pas recevable.

15) Le Fournisseur garantit à la Représentation Commerciale que le matériel fourni en exécution de la présente commande est exempt de tous vices de fabrication et de matière. Au cas où un tel vice serait constaté en U.R.S.S. par le Commettant de la Représentation Commerciale, dans un délai de mois à partir de la date de l'expédition effective du matériel des Usines du Fournisseur, ce dernier s'engage à remplacer le matériel défectueux dans un délai ne dépassant pas mois à dater du jour de l'arrivée du matériel en douane..... Ce remplacement serait entièrement aux frais du Fournisseur, y compris les frais d'assurance et de transport aller et retour et les frais de douane s'il y a lieu. Au cas où le matériel fourni en remplacement du matériel défectueux ne donnerait pas satisfaction au Commettant

de la Représentation Commerciale, cette dernière aura le droit de retourner ce matériel au Fournisseur qui sera tenu de le remplacer à nouveau ou — au choix de la Représentation Commerciale — à rembourser la somme payée par elle au Fournisseur pour ce matériel, ainsi que les frais d'assurance et de transport aller et retour. Les frais de douane..... s'il y a lieu, seront toujours à la charge du Fournisseur.

La réception du matériel ne sera considérée comme effectuée que sous la condition expresse de la signature par la Représentation Commerciale d'un procès-verbal correspondant. En cas où une pareille réception ne serait pas effectuée par la Représentation Commerciale avant l'expédition du matériel en U.R.S.S. on ne considérera le matériel comme accepté que lorsque la Représentation Commerciale recevra une confirmation écrite de la part de son Commettant.

Faute de la notification par la Représentation Commerciale au Fournisseur, par lettre recommandée, que le matériel a été refusé par le Commettant dans un délai de..... mois, à dater du jour de l'expédition effective du matériel, des usines du Fournisseur, le matériel sera considéré comme accepté, sous réserve toutefois de tous vices cachés de ce matériel. Mais si une telle notification a lieu dans le délai prévu ci-dessus, la Représentation Commerciale aura le droit de retourner au Fournisseur le matériel en douane..... dans un délai de..... mois à dater du jour de la notification et le Fournisseur s'engage à remplacer ce matériel ou — au choix de la Représentation Commerciale — à rembourser la somme payée par elle au Fournisseur pour ce matériel, ainsi que les frais d'assurance et de transport aller et retour. Les frais de douane..... s'il y a lieu seront à la charge du Fournisseur.

Au cas où le matériel fourni et retourné ne porterait pas de marque de fabrique, la Représentation Commerciale s'engage à justifier par un procès-verbal dressé par les autorités compétentes de l'U.R.S.S. que la marchandise retournée est celle fournie en exécution de la présente commande.

16) Le Fournisseur est tenu de confirmer son acceptation des conditions de la présente commande dans le délai prévu par l'article VII, faute de quoi la Représentation Commerciale de l'U.R.S.S. aura la faculté de considérer cette commande comme nulle et non avenue.

17) Le Fournisseur déclare qu'aucune rémunération pour la commission ou pour tout autre service d'entremise rattaché à l'exécution de la commande n'est payée par lui à une tierce personne ou firme ni à aucune des personnes au service des organisations soviétiques ceci ni avant, ni pendant l'exécution de la commande et que le prix de la commande n'en subit, de ce fait, aucune majoration,

En cas d'infraction aux prescriptions indiquées dans le premier alinéa du présent paragraphe, le Fournisseur est tenu de payer à la Représentation Commerciale, à titre de pénalité, une somme forfaitaire, fixée à la somme des commissions et toute rémunération payée multipliée par vingt. Cette pénalité ne peut être ni inférieure à 15 %, ni dépasser 50 % du montant de la commande.

18) Les traites acceptées par la Représentation Commerciale ne peuvent être négociées que dans des Banques de premier ordre.

En cas de violation de cette clause, la Représentation Commerciale aura le droit d'exiger le paiement, par le vendeur, d'une pénalité de 35 % (trente-cinq pourcent) de la valeur des traites ainsi escomptées, après constatation que ces traites ont été escomptées dans des conditions contraires aux dispositions de l'alinéa 1.

La Représentation Commerciale aura également, dans ce cas, le droit de résilier le présent contrat.

TABLE DES MATIERES

Introduction — Bibliographie	1
1° Le problème de l'Etat commerçant tel qu'il se pose sur le plan du droit interne, 2 . — 2° Le Problème de l'Etat commerçant tel qu'il se pose sur le plan international, 10 . — 3° Les aspects particuliers du problème de l'U.R.S.S. — Etat commerçant, 12 .	

PREMIERE PARTIE

LE REGIME DU COMMERCE EXTERIEUR DE L'U.R.S.S. AU POINT DE VUE DU DROIT INTERNE.....	17
--	-----------

Bibliographie	17
---------------------	----

Chapitre préliminaire. — Obstacles juridiques au développement normal des rapports internationaux de l'U.R.S.S. avec les autres pays	20
---	-----------

A. Conception de la communauté internationale et de la nature de l'Etat, **21**.

B. Conceptions soviétiques du droit international, **23**.

C. Conception des droits privés et de la législation civile, **26**.

Problème de la condition des étrangers en U.R.S.S., **29**. — Problème des conflits de lois, **30**. — Mesures de nationalisation des biens et de répudiation des dettes considérées comme obstacles au développement normal des rapports de l'U.R.S.S. avec les autres pays, **31**.

Chapitre premier : Historique de l'évolution des formes juridiques du commerce extérieur en U.R.S.S.	23
--	-----------

Aperçu sommaire des formes du commerce extérieur russe avant l'arrivée au pouvoir du Gouvernement des Soviets, **37**. — Evolution du régime du commerce extérieur depuis l'arrivée du Gouvernement des Soviets au pouvoir, **44**. — La N.E.P. et la nouvelle organisation du commerce extérieur, **51**. — Réorganisation en 1925, **55**. — L'évolution du régime du commerce extérieur depuis la fin de la N.E.P., **56**. — Le commerce extérieur et le plan quinquennal, **56**.

Chapitre II : Nature juridique du régime du commerce extérieur	59
---	-----------

Observation préliminaire, **59**. — Nature juridique du régime du com-

merce extérieur en U.R.S.S., **61**. — 1° Les textes. — Le régime du commerce et la Constitution de l'U.R.S.S., **62**. — 2° Intention des gouvernants **63**. — Les causes et les buts du monopole du commerce extérieur. Sa place dans le système de l'Etat soviétique, **64**. — 3° Principes généraux du droit soviétique, **68**.

Chapitre III : Organes du commerce extérieur 70

Section I : Organes de l'Etat. — Structure, compétence et nature juridique des différents organes de l'Etat dans le système du commerce extérieur **72**

Observation préliminaire, **72**. — Commissariat pour le commerce extérieur (Vniechtorg). Organisation et compétence, **74**. — Fonctions du Commissariat pour le commerce extérieur, **76**. — Organes pour le commerce extérieur dans les Républiques Fédérées, **76**. — Organes exécutifs du Commissariat pour le commerce extérieur à l'intérieur de l'U.R.S.S., **77**.

Structure, compétence et nature juridique des organes de l'Etat autres que le Commissariat pour le commerce extérieur **77**

Premier groupe, **77**. — Deuxième groupe, **78**.

Statut juridique de l'organe de l'Etat « à base commerciale », d'après le droit soviétique, **79**. — Nature juridique de l'organe de l'Etat « à base commerciale », **80**. — « Gostorgs », **86**. — Les Comptoirs centraux d'exportation et d'importation. Leur structure et leur compétence, **88**.

Organes autonomes de l'Etat **93**

Leurs différentes espèces. Leur rôle, **93**. — Les trusts de l'Etat; les « Torgi », **95**. — Les syndicats, **96**. — Les Sociétés par actions, **97**. — Appendice, **100**.

Section II : Organes du commerce extérieur (suite). Organes non étatiques . 101

Les Coopératives, **101**. — Le « Centrosoyouz », **103**. — Le « Selskosyouz » **104**.

Condition des étrangers en U.R.S.S. Régime des concessions. Firmes étrangères, **104**. — Les sources des droits des étrangers en U.R.S.S., **105**. — Admission des étrangers sur le territoire de l'U.R.S.S., **106**. — Droits dont jouissent les étrangers d'après les dispositions législatives, **107**. — Condition juridique des étrangers travailleurs. Capacité civile. Droits politiques, **108**. — Condition juridique des étrangers non-travailleurs. Condition des personnes physiques, **109**. — Condition juridique des personnes morales, **111**

Régime spécial de l'activité économique des étrangers tombant sous l'acception « application du capital étranger », **112**. — Notions générales, **112**. — Les contrats de concessions, **114**.

Conditions d'admission des firmes étrangères à l'exercice du commerce en U.R.S.S., **118**. — Personnes privées, **119**.

Section III : Réglementation du commerce extérieur 120

Remarque préliminaire. Réglementation du commerce extérieur. Plan général d'exportation et d'importation, **120**. — 'Les contingents, **122**. — Les certificats et les licences, **123**.

Section IV : Régime du commerce avec les pays d'Orient 125

Section V : Tarif douanier 128

Caractère général, **128**. — Tarif douanier du 11 février 1927, **134**. — Organisation et fonctionnement du service des douanes, **137**.

<i>Section VI : Infractions au régime du monopole du commerce extérieur.</i>	
<i>Espionnage économique</i>	139
<i>Section VII : Le monopole du commerce extérieur et le problème des cadres .</i>	141

DEUXIEME PARTIE

LE REGIME SOVIETIQUE DU MONOPOLE DU COMMERCE EXTERIEUR ET SES REPERCUSSIONS A L'ETRANGER	145
---	------------

<i>Section I : Le régime du monopole du commerce extérieur comme obstacle au développement des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S.</i>	147
--	------------

<i>Section II : La lutte contre le régime soviétique du monopole du commerce extérieur et ses formes</i>	149
--	------------

Dumping soviétique, 151. — Campagne contre le dumping soviétique en France, **155.** — Campagne contre le dumping en Belgique, **156.** — Lutte contre le dumping aux Etats-Unis d'Amérique, **156.**

Campagne contre le régime soviétique du commerce extérieur en Angleterre, **158.** — Campagne contre le régime du monopole en Allemagne, **160.** — Plans et projets de défense contre le régime soviétique, **161.**

<i>Section III : L'attitude du Gouvernement des Soviets à l'égard des tentatives de discrimination prises contre le commerce soviétique par les différents pays .</i>	163
---	------------

TROISIEME PARTIE

STATUT INTERNATIONAL DE L'U.R.S.S. LORSQUE SON GOUVERNEMENT N'EST PAS RECONNU « DE JURE »	169
--	------------

Préambule. Problème de la reconnaissance et statut international du Gouvernement des Soviets en général	171
--	------------

Chapitre préliminaire : Aspect général de la doctrine de la reconnaissance	173
---	------------

<i>Section I : Analyse sommaire de la doctrine de la reconnaissance telle qu'elle se présente au moment où le Gouvernement des Soviets arrive au pouvoir</i>	175
--	------------

1. Reconnaissance d'un Etat. **175** — 2. Reconnaissance d'un gouvernement, **176.** — Distinction entre la reconnaissance *de jure* et *de facto*. **176** La doctrine de la reconnaissance et la théorie de la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif, **177.**

<i>Section II : Position du problème</i>	179
--	------------

1. De quel genre de reconnaissance s'agissait-il ? **179.** — 2. Terme « Gouvernement des Soviets ». Définition, **182.**

Chapitre premier : Aspect général du régime de l'U.R.S.S. — commerçant, dont le Gouvernement n'est pas reconnu de jure	183
--	------------

Première période. — Application de la théorie de la reconnaissance avec toutes ses conséquences. **Deuxième période.** Régime des rapports *de facto* des Etats refusant de reconnaître l'U.R.S.S. *de jure*, 184.

Section I : Condition juridique du Gouvernement des Soviets en France avant sa reconnaissance « de jure » 186

Section II : Régime des rapports commerciaux de la France avec l'U.R.S.S. avant la reconnaissance « de jure » 188

Section III : Régime des rapports avec les Etats-Unis avant la reconnaissance « de jure » 193

Attitude du pouvoir exécutif des Etats-Unis à l'égard du Gouvernement des Soviets, 195. — La non-reconnaissance et le régime des relations diplomatiques, 197. — Attitude du Gouvernement des Etats-Unis à l'égard des rapports commerciaux avec l'U.R.S.S., 198. — Formes d'activité des organes du commerce extérieur de l'U.R.S.S. aux Etats-Unis, 201.

Chapitre II : Etude de la jurisprudence de différents pays concernant la capacité internationale du Gouvernement des Soviets non reconnu. Attitude de la doctrine. Attitude du pouvoir exécutif .. 203
Généralités, 203.

Section I : Etude de la jurisprudence de différents pays, et plus spécialement de la jurisprudence des Etats-Unis. Evolution de cette jurisprudence 206

Analyse de la jurisprudence des Etats-Unis, 209.

Section II : L'attitude de la doctrine et son rôle dans l'évolution de la jurisprudence 225

Section III : La doctrine de la subordination du pouvoir judiciaire au pouvoir exécutif et l'attitude du pouvoir exécutif dans la pratique 225

QUATRIEME PARTIE

STATUT INTERNATIONAL DE L'U.R.S.S. LORSQUE SON GOUVERNEMENT EST RECONNU « DE JURE » 233

Livre I

Chapitre premier : Formes juridiques du commerce extérieur soviétique à l'étranger. Observations préliminaires 235
Les organes du commerce soviétique à l'étranger, 236.

Section I : Le régime du commerce extérieur tel qu'il est régi par le droit soviétique. Les organes du commerce extérieur à l'étranger 237

Le statut juridique des représentations commerciales tel qu'il est régi par le droit soviétique, 239. — Les sources. I Représentation commerciale — organe de l'Etat souverain, 239. — II. Représentation commerciale — organe de l'Etat commerçant, 241. — Organisation intérieure de la représentation commerciale, 243. — La représentation commerciale est-elle une personne morale ? 246. — Compétence territoriale des représentations commerciales. Agences des représentations commerciales. Agences commerciales autonomes de l'U.R.S.S. — 247.

Les organes du commerce extérieur à l'étranger (suite), **248**. — Sociétés dites « mixtes », **248**. — Sociétés soviétiques, **250**. Autres organes. Personnes privées, **251**.

Responsabilité de l'Etat pour les opérations du commerce extérieur, **251**. — Principe de la responsabilité de l'Etat pour les contrats conclus par la représentation commerciale, **251**. — Principe de la non-responsabilité de l'Etat pour les opérations effectuées par les organes soviétiques autonomes, **252**.

Section II : Statut juridique des organes soviétiques du commerce extérieur à l'étranger. Problème de l'immunité de la représentation commerciale **255**

A. La thèse du Gouvernement des Soviets. Son évolution, **257**. — I. Thèse de l'immunité *absolue*. La représentation commerciale est l'organe de l'Etat souverain. L'exercice du commerce extérieur est une fonction de l'Etat souverain, **257**. — II. Thèse de la situation *spéciale* de l'Etat commerçant, **261**.

B. Les prétentions du Gouvernement des Soviets concernant l'immunité des représentations commerciales, et le problème de la condition juridique de l'Etat étranger se livrant aux opérations commerciales. Bibliographie **264**. — Généralités, **265**. — Plan, **266**.

I. Problème de l'immunité *juridictionnelle* de l'Etat se livrant aux opérations commerciales, **266**. Doctrine et jurisprudence. — 1^{re} thèse : Théorie de l'immunité absolue de l'Etat se livrant aux opérations commerciales, **268**. — 2^e thèse : Théorie de l'immunité restreinte fondée sur la distinction des actes de puissance publique et des actes de gestion, **270**. — Observations critiques, **271**.

Droit international positif. 1. Droit conventionnel, **272**. 2. Immunité des navires appartenant à l'Etat, **274**. — 3. Travaux de la Société des Nations, **275**. — *Droit interne*, **277**.

II. Problème de l'exécution forcée, **277**. — III. Immunité fiscale, **280**.

Section III : Statut juridique des organes soviétiques du commerce extérieur dans un pays qui n'a pas de traité de commerce avec l'U.R.S.S. **282**

Jurisprudence française, **282**. — 1. Affaire France-Export, **284**. — 2. Inscription au Registre du commerce de la représentation commerciale en France, **286**.

La jurisprudence et le statut des organes soviétiques en France (suite). Problème de la responsabilité de la représentation commerciale, **287**. — Aff. Kahn c/ la représentation commerciale et les Magasins Universels de la R.S.F.S.R., **287**. — Aff. représentation commerciale de l'U.R.S.S. c/ Société Anonyme des Entreprises Geré et Banque Commerciale pour l'Europe du Nord, **288**. — Aff. Banca Arnus et Societa Petroleos Porto Phic. représentation commerciale de l'U.R.S.S. et Syndicat du Naphte de l'U.R.S.S., **290**. — Affaire Chaliapine c/ U.R.S.S. et Librairie Brenner, **291**. — Aff. Harry Herzfeld c/ Dobroflott et l'Etat Russe, **293**. — Aff. Baftine c/ la Représentation commerciale, **296**.

Chapitre II : La reconnaissance du Gouvernement des Soviets et le problème de la validité de ses actes. Le statut des biens expropriés par le Gouvernement des Soviets en dehors de l'U.R.S.S. **300**

Section I : Exposé sommaire de la jurisprudence de différents pays **301**

Généralités. Position du problème. Son importance au point de vue du développement du commerce extérieur soviétique, **301**. — I. Jurisprudence allemande, **303**. — II. Jurisprudence anglaise, **306**. — III. Jurisprudence française, **308**. — IV. Jurisprudence italienne, **309**.

Section II : Analyse critique de la jurisprudence 310

Position du problème, **310**. — 1° Le problème de la loi qui régit le transfert de la propriété, **311**.

2° Les mesures d'expropriation et la théorie de l'ordre public, **312**. — La diversité de la notion de l'ordre public suivant les pays, **312**. — La notion de l'ordre public et l'attitude de la jurisprudence de différents pays dans les procès soviétiques, **315**. — A. Arguments justifiant la thèse soviétique et tirés de la nature même de l'expropriation en tant qu'institution juridique. Discussion, **317**. — L'expropriation en droit moderne, **320**. — L'expropriation et le problème de l'indemnité, **321**. B. Arguments justifiant la thèse soviétique et tirés de l'analyse de la législation soviétique. Discussion, **327**.

3° Influence exercée sur la jurisprudence par les traités conclus avec l'U.R.S.S. par le pays du juge, **330**.

Livre II**Droit conventionnel**

Bibliographie **332**
Observations générales, **336**. — Plan, **337**.

Chapitre premier : Développement historique du droit conventionnel. Ses formes. Son caractère général 338

Section I : Développement historique du droit conventionnel 338

Section II : Formes du droit conventionnel soviétique 346

Section III : Caractère général du droit conventionnel soviétique. Observations générales 350

Les formes traditionnelles du droit conventionnel et le régime soviétique, **354**. — La clause de la nation la plus favorisée dans les traités soviétiques, **363**. — Exceptions au régime de la clause de la nation la plus favorisée, **366**. Conventions douanières, **367**.

Chapitre II : Etude des dispositions du droit conventionnel 370

Section I : Dispositions pour prémunir l'U.R.S.S. contre le régime de discrimination à l'égard du commerce soviétique. Clauses de la non-agression économique 370

Section II : Dispositions du droit conventionnel sur le statut juridique des organes soviétiques du commerce extérieur à l'étranger 373

Reconnaissance du principe du monopole du commerce extérieur, **373**. — Compétence de la représentation commerciale, **374**. — Exterritorialité de la représentation commerciale, **376**. — L'inscription au registre du commerce, **378**.

Responsabilité de l'Etat pour les opérations du commerce extérieur. **379**. — Terminologie, **379**. — 1° Responsabilité de la représentation commerciale, **379**. — 2° Principe de non-responsabilité pour les transactions accomplies par les organes du commerce extérieur autres que la représentation commerciale, **380**. — Mesures conservatoires, exécution forcée, **382**.

— Loi compétente, **383**. — La représentation commerciale et le paiement des impôts, **384**.

Section III : Dispositions concernant le régime des biens importés sur le territoire de l'autre Partie **385**

Section IV : Dispositions concernant le régime des étrangers et des personnes morales étrangères **386**

1. Condition d'entrée et de séjour des étrangers, **389**. — 2. Capacité de jouissance des étrangers, **390**. — Condition des personnes morales étrangères, **392**.

Chapitre III : Le droit conventionnel et son influence sur le statut de l'U.R.S.S. — Etat commerçant **395**

Attitude de la jurisprudence de différents Pays. Attitude du Pouvoir exécutif, **395**.

Tendances de la jurisprudence dans l'interprétation des traités conclus avec l'U.R.S.S., **396**. — La violation des locaux de la représentation commerciale sur l'ordre du pouvoir exécutif, **400**.

Livre III

Chapitre unique : Contrat-type et recours à l'arbitrage **403**
Généralités, **404**.

Section I : Contrat-type, 405. a) Contrat-type individuel, 407. — b) Contrat général « contrat-type pour la fourniture d'outillage et de marchandises à l'Union soviétique », 408. — Clause compromissoire, comme partie essentielle d'un contrat conclu par les organes soviétiques, 409.

Section II : Clauses et conventions d'arbitrage commercial dans les traités soviétiques **410**

CINQUIÈME PARTIE

FINANCEMENT DU COMMERCE EXTERIEUR SOVIETIQUE

Chapitre préliminaire : Observations générales. Aspect particulier du financement du commerce extérieur soviétique **417**

Chapitre premier :

Section I : Le financement du commerce extérieur par les moyens propres à l'U.R.S.S. **422**

1. Première époque — avant la N.E.P. **422**. — 2. Depuis l'époque de la N.E.P. **424**. — La banque pour le commerce extérieur (Vniechtorgbank) — La Gosbank, **425**.

Section II : Financement du commerce extérieur en dehors de l'U.R.S.S., 426. Observation préliminaire, 426. — Organes de financement à l'étranger, 427. — Formes du financement. 1. Financement des exportations de l'U.R.S.S. vers les pays étrangers, 428. — 2. Financement des importations de l'étranger vers l'U.R.S.S., 430.

Chapitre II L'intervention des Etats étrangers dans le financement du commerce extérieur soviétique. Rôle de différents pays dans le financement **434**

Caractère spécial de l'intervention des Etats étrangers dans le financement du commerce extérieur soviétique, **435**.

Financement du commerce avec l'U.R.S.S. par différents pays, **436**. — Allemagne, **436**. — Angleterre, **443**. — France, **447**. — Italie, **451**. — Autriche, **453**. — Autres ays, **454**.

CONCLUSION **459**

APPENDICE **463**

- I. Notice bibliographique **463**
- II. Liste des principaux traités et autres actes signés par l'U.R.S.S. avec les Pays étrangers et ayant pour objet les rapports de commerce ... **468**
- III. Modèle de contrat élaboré par la représentation commerciale et l'U.R.S.S. en France..... **473**

TABLE DES MATIERES **479**

Imp. F. Boisseau, 34, rue du Taur — Toulouse.

